Schweizerisches Bundesbeamtenrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doctor juris utriusque

der

hohen juristischen Fakultät der Universität Zürich

vorgelegt von

Hans Escher
aus Zürich.

Genehmigt auf Antrag des Hrn. Prof. Schollenberger.

Zürich
Druck von Aschmann & Scheller
1903.

Schweizerisches Bundesbeamtenrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doctor juris utriusque

der

hohen juristischen Fakultät der Universität Zürich

vorgelegt von

Hans Escher
aus Zürich.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Genehmigt auf Antrag des Hrn. Prof. Schollenberger.

Zürich
Druck von Aschmann & Scheller
1903.

Schweizerisches Bundesbeamtenrecht.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. Einleitung 5

I. Kapitel. Die Bundesverwaltungsbehörden.

§ 2. Begriff der Bundesverwaltungsbehörden . . . 7
§ 3. System der Bundesverwaltungsbehörden . . . 10

II. Kapitel. Die Bundesbeamten im allgemeinen.

§ 4. Begriff der Bundesbeamten 15
§ 5. Einfluss des Beamtenverhältnisses auf die allgemeine Stellung der Bundesbeamten 22

III. Kapitel. Begründung des Beamtenverhältnisses.

§ 6. Die Anstellung 33
§ 7. Erfordernisse für die Anstellung 43
§ 8. Bedingungen des Amtsantrittes 49

IV. Kapitel. Rechte der Beamten.

§ 9. Die Vermögensrechte 59
§ 10. Verfolgung der Vermögensrechte 83
§ 11. Uebrige Rechte der Beamten 89

V. Kapitel. Pflichten der Beamten.

§ 12. Die Pflicht zur Dienstleistung 96
§ 13. Die Pflicht zum Gehorsam 108
§ 14. Die Treupflicht der Beamten 113

Seite

VI. Kapitel. Die Verantwortlichkeit.

§ 15. Die drei Arten der Verantwortlichkeit 118

I. Abschnitt. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit.

§ 16. Allgemeines 119
§ 17. Die eigentlichen Amtsvergehen 120
§ 18. Die uneigentlichen Amtsvergehen 127
§ 19. Strafmittel und Strafverfahren 133

II. Abschnitt. Die disziplinarische Verantwortlichkeit.

§ 20. Disziplinarvergehen 143
§ 21. Strafmittel und Kompetenzen 151

III. Abschnitt. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit.

§ 22. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber dem Bunde 156
§ 23. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber Dritten 165

VII. Kapitel. Beendigung des Beamtenverhältnisses.

§ 24. Gründe der Beendigung 188
§ 25. Nachwirkungen des Beamtenverhältnisses nach seiner Beendigung 197

Einleitung.

§ 1.

Die vorliegende Arbeit soll ein Versuch sein, das geltende Bundesbeamtenrecht darzustellen[1]). Dabei beabsichtige ich, den Begriff des Beamten nur in dem Sinne: Verwaltungsbeamter zu nehmen. In der Tat ist und bleibt ja der Verwaltungsbeamte der typische Repräsentant des Beamtentums: denn nicht nur ist diese Spezies der Zahl nach am stärksten vertreten, die Tätigkeit der Verwaltungsbeamten greift auch am häufigsten in das Leben des einzelnen Staatsangehörigen ein; unvermeidlich kommt jeder unzählige Male mit ihm in Berührung. Ich schliesse also von der Behandlung aus die Mitglieder unserer parlamentarischen Körperschaften, obgleich man diese auch unter den Beamtenbegriff im weiteren Sinne subsumieren kann; dies geschah z. B. in Art. 117 Bundesverfassung und Art. 64 Obligationenrecht[2]). Ferner sehe ich ab von der Betrachtung der richterlichen Beamten des Bundes.

Wenn wir von dem ganzen Behördenorganismus des Bundes die parlamentarischen und die richterlichen Behörden abtrennen, so bleibt als grosser Rest das, was die Theorie von der Gewaltenteilung pouvoir exécutif, in neuerer Fassung autorité administrative[3]) nennt. Freilich ist ja diese Theorie, wie Montesquieu sie verstand, von der heutigen Staatsrechtslehre mit Recht verworfen worden[4]), und vollends in unserer Bundesverfassung ist sie nicht zum Ausdrucke gelangt. Wenn man aber diese Lehre von der Teilung der Gewalten nur als das auffasst, was sie wirklich ist, als blosse Einteilung der staatlichen Funktionen,

---

[1]) Ein eigenes Bundesbeamtengesetz, etwa nach Analogie des deutschen Reichsbeamtengesetzes von 1873 haben wir bekanntlich nicht, und wir werden es wohl noch lange entbehren müssen.

[2]) Verantwortlichkeitsgesetz Art. 1, B.-Ger. Entsch. XIX, 851 f.

[3]) Ducrocq, cours de droit administratif (6. Auflage, Paris 1881) No. 32. Saint-Girons, séparation des pouvoirs. (Paris 1881), S. 135, 379 f.

[4]) Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. I, 675. G. Meyer, Staatsrecht. 5. Aufl. 125.

und zwar als Einteilung nicht nach Materien, sondern nach Organen der Staatstätigkeit[5]), so kann man die eingebürgerte Bezeichnung pouvoir administratif doch wohl gebrauchen, wenn es, wie hier, gerade auf die Unterscheidung nach den staatlichen Organen ankommt. Die Funktionen des pouvoir administratif decken sich allerdings in der Hauptsache mit der „Verwaltung" im eigentlichen Sinne[6]); daneben umfassen sie aber auch Befugnisse, welche materiell zur gesetzgeberischen oder richterlichen Tätigkeit gehören[7]).

Der Umfang der Verwaltungstätigkeit des Bundes ist umschrieben in Art. 102 Bundesverfassung als „Befugnisse und Obliegenheiten des Bundesrates". Das Objekt, mit dem ich mich beschäftigen werde, ist also das Personal des ganzen Apparates von Behörden, der, den Bundesrat als oberste Verwaltungsbehörde an der Spitze inbegriffen, die Verwaltungstätigkeit des Bundes besorgt.

---

[5]) Laband, Staats-R. I 675.

[6]) Laband I 676: „Staatsverwaltung ist das staatliche Handeln, das „Tun und Lassen" des Staates als einer handlungsfähigen Person". Meyer 576: „Verwaltung im materiellen Sinne ist diejenige staatliche Tätigkeit, welche die Wahrnehmung der Staats- und Volksinteressen bezweckt und in Massregeln konkreter Natur sich äussert".

[7]) Meyer 576 bezeichnet diese gesamte Tätigkeit der Verwaltungsorgane des pouvoir administratif als „Verwaltung im formellen Sinne".

I. Kapitel.

Die Bundesverwaltungsbehörden.

§ 2.

Begriff der Bundesverwaltungsbehörden.

Da die Eidgenossenschaft seit 1848 neben und über den Kantonen als selbständiges Staatswesen mit eigenen Aufgaben besteht, bedarf der Bund ebenso wie jedes andere Staatswesen zur Ausübung seiner Verwaltungstätigkeit der Dienste einer Anzahl physischer Personen, die für ihn und in seinem Namen handeln und wirken; diese physischen Personen heissen in der Regel Bundesbeamte. Aber nicht als einzelnen Personen steht ihnen die Befugnis zu, für den Bund handelnd aufzutreten, sondern als Gliedern eines ideellen Oberbegriffs, des Organs. Mit Organ bezeichnen wir den abstrakten Träger eines Teils der staatlichen Gewalt[1]), mit Bundesverwaltungsorgan also den abstrakten Träger eines Teils der Bundesverwaltung. Der Bestand des Organs ist völlig gelöst von der Existenz der einzelnen physischen Personen, die es jeweilen repräsentieren; diese können wechseln, das Organ bleibt bestehen, so lange nur die Organisation des Staates selbst sich nicht ändert[2]). Nach der deutschen Staatsrechtslehre ist „Organ" der alle staatlichen Werkzeuge umfassende Oberbegriff; ihm ist als Bezeichnung bloss eines Teils jener der Begriff „Behörde" untergeordnet[3]). Der Ausdruck Behörden wird beschränkt auf die Organe der Verwaltung und Justiz; Monarch, Land- und Reichstag, Bundesrat sind also wohl Organe, aber nicht Behörden in diesem Sinne. Nach der Terminologie unseres Bundesrechtes ist diese Unterscheidung nicht zu machen; der

---

[1]) G. Meyer, Staatsrecht S. 14, A. 2.

[2]) Der Begriff des Organs ist also auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts nicht anders als im Privatrecht; Regelsberger, Pandekten I, § 82, I: „Das Organ ist ein unentbehrliches Glied der Körperschaft; denn nur durch Organe kann der Wille der Körperschaft zum Ausdruck kommen; was die Körperschaft tun will, müssen ihre Organe tun".

[3]) Laband I, 342, Meyer 415, 308.

zweite Abschnitt der Bundesverfassung behandelt allgemein „die Bundesbehörden" und begreift darunter sowohl die Bundesversammlung als den Bundesrat.

Als Bundesverwaltungsbehörde bezeichnen wir den abstrakten Träger eines bestimmt begrenzten Teils der Bundesverwaltung, der durch eine Mehrzahl von Personen, die zu einander im Verhältnis der Nebenordnung oder der Ueber- und Unterordnung stehen, repräsentiert wird und der sich kraft Bestellung für den Bund dem grossen Apparate, an dessen Spitze, also auch dazu gehörend, der Bundesrat steht, direkt eingliedert. Wo diese Merkmale: Führung von Bundesverwaltungsgeschäften und direkte Unterordnung unter dem Bundesrat nicht vorhanden sind, haben wir es nicht mit Bundesverwaltungsbehörden zu tun. Daraus ergibt sich einerseits die Abgrenzung gegenüber den kantonalen Behörden, andererseits gegenüber den internationalen Organen, die in der Schweiz ihren Sitz haben. So sind die Zivilstandsbehörden nicht Bundesbehörden, trotzdem sie Geschäfte des Bundes führen, weil sie nicht dem Bundesrat direkt unterstellt sind[4]); umgekehrt gehören die Behörden der internationalen Bureaux in Bern nicht dazu, trotzdem sie direkt der Aufsicht des Bundesrates unterstehen; denn sie führen nicht Geschäfte des Bundes[5]).

Welcher Art die spezielle Aufgabe der einzelnen Behörden ist, macht keinen Unterschied in ihrer Qualifikation; namentlich ist nicht nötig, dass sie Hoheitsrechte, also eine obrigkeitliche Gewalt ausüben[6]). Auch die Organe der Telegraphen-, Telephon-, Postverwaltung gehören zu den Bundesverwaltungsbehörden, ebenso diejenigen der Bundesbahnen, der zukünftigen Nationalbank, die Professoren des Polytechnikums etc.

In einigen Fällen finden wir im Bundesrecht als Synonymon für Behörde die Bezeichnung „Amt"[7]); diese Bezeichnung wurde offenbar per analogiam dem deutschen Staatsrecht entlehnt. Nach Laband[8]) ist ein Amt „ein durch das öffentliche Recht begrenzter Kreis von staatlichen Geschäften", also das, was den Wirkungsbereich einer Behörde

---

[4]) B. V. Art. 53, 54, Civilstandsgesetz Art. 1, 12. Betr. Zählungsbeamte s. Salis, schweizer. Bundesstaatsrecht I No. 148.

[5]) Liszt, Völkerrecht § 17 und citierte Litteratur.

[6]) Laband I, 338. Meyer 307. Anders noch Zorn, Staatsrecht I, 287, Dubs, öffentliches Recht der Eidgenossenschaft I, 123.

[7]) Amt für geistiges Eigentum, Amt für Kontrollierung von Gold- und Silberwaren etc.

[8]) Laband I, 338.

ausmacht. Indem nun dieser Wirkungskreis selbst personifiziert wird, ergibt sich die Identität von Amt und Behörde[9]). In der Terminologie unserer Bundesverfassung ist aber die Personifikation des Amtes nicht die „Behörde", sondern die „Beamtung"[10]), die einzelne Amtsstelle, die ein Glied, einen Bestandteil der Behörde bildet; also bedeutet das Wort „Amt" nicht die Machtsphäre einer Behörde, sondern den Wirkungsbereich einer einzelnen physischen Person innerhalb der Behörde[11]), wie er durch Gesetz, Verordnung oder durch tatsächliche Verhältnisse bestimmt ist.

Kompetent zur Schaffung von Behörden wie von Beamtungen ist in jedem Falle ausschliesslich die Bundesversammlung[12]), aber mit einer Unterscheidung: für die Errichtung von Behörden ist jeweils ein besonderes Bundesgesetz zu erlassen, während bleibende Beamtungen auch auf andere Weise, besonders durch das Budget geschaffen werden können. Die Missachtung dieses Rechtes der Bundesversammlung durch den Bundesrat, der 1879 eigenmächtig eine 5-gliedrige Sanitätskommission einsetzte, führte zu dem Postulat zum Budget von 1880[13]); diese Sanitätskommission musste denn auch bald wieder vom Schauplatze abtreten. Zu weit ging aber die Bundesversammlung mit dem Postulat vom 23. Dezember 1892, wodurch der Bundesrat eingeladen wurde, Anträge vorzulegen behufs gesetzlicher Regelung der Stellung derjenigen Beamten und Angestellten, welche durch blossen Bundesrats- oder Departementsbeschluss oder auf dem Budgetwege eingesetzt sind und deren Funktionen einen bleibenden Charakter haben. Dem gegenüber machte der Bundesrat mit Recht auf die vorhin genannte Unterscheidung von Behörden und Beamtungen aufmerksam[14]) [15]). Trotzdem finden sich aber im Bundesverwaltungsapparate doch noch Behörden, die nicht durch Bundesgesetz geregelt sind, nämlich die Gesandtschaften im Auslande. Auf zwei diesbezügliche Postulate von 1869 und 1876 legte der Bundesrat eine Botschaft vom 28. September 1877 vor, worin

---

[9]) Laband I, 339.

[10]) B.-V. 85 Z. 3. Bericht des B.-R. Bs-bl. 1893 V 265 f.

[11]) G. Meyer 307. Für die Person des obersten Beamten einer bureaumässig organisierten Behörde, z. B. für die Bundesanwaltschaft, fallen daher allerdings die Begriffe „Amt" und „Machtsphäre der Behörde" zusammen, nicht aber auch für die übrigen untergeordneten Beamten dieser Behörde.

[12]) B.-V. Art. 85 Z. 1 u. 3.

[13]) Salis I No. 144.

[14]) Bsbl. 1893 V 265. [15]) Aehnlicher Fall im deutschen Staatsrecht: Laband I, 345.

er von einer gesetzlichen Regulierung abriet; die Bundesversammlung stand denn auch von ihrer Forderung ab[16]).

Daraus, dass der Begriff der Behörden abgelöst ist von der Existenz einzelner physischer Personen, folgt aber doch nicht, dass die Behörden juristische Personen sind. Die Kompetenz, für den Bund zu handeln, steht ihnen nicht als eigenes Recht zu, sondern ist ihnen nur zur Ausübung übertragen; Subjekt aller Rechte ist und bleibt der Bund, der deshalb auch den Wirkungskreis jeder Behörde verändern, erweitern oder beschränken kann, ohne dass eine Behörde dagegen Einspruch zu erheben befugt ist. Dass die Bundesbehörden keine juristische Personen sind, ergibt sich schon aus Art. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes von 1850[17]); auch das Bundesgericht sah sich schon veranlasst, dies auszusprechen[18]). Die Behörden sind nichts als staatliche Institutionen[19]).

§ 3.

System der Bundesverwaltungsbehörden.

Alle Bundesverwaltungsbehörden bestehen aus einer Mehrzahl von physischen Personen. Sie sind entweder nach dem Kollegialsystem oder nach dem bureaukratischen System organisiert. Beim Kollegialsystem sind die mehreren Mitglieder einander coordiniert; der Vorsitzende, Präsident ist nur primus interpares; zu einer Entscheidung ist Majoritätsbeschluss erforderlich. Dieses System ist der Natur der Sache gemäss vor allem bei der Behörde acceptiert, die die wichtigsten Beschlüsse zu fassen hat, beim Bundesrat; ausserdem ist es noch vertreten durch eine Anzahl ständiger Kommissionen, wie beim eidgenössischen Schulrat, der Landesmuseumskommission, der Kommission der Gottfried-Keller-Stiftung etc. Die grosse Mehrzahl der Bundesverwaltungsbehörden ist aber nach dem Bureausystem eingerichtet.

---

[16]) Blumer-Morel III. 115. Diese Bestrebungen wurden später wieder aufgenommen im Komm.-Bericht betr. Geschäftsführung d. B.-R.; Bsbl. 1884 II 934 f, auch wieder ohne Erfolg.

[17]) Amtl. Sammlung II, 149.

[18]) B.-Ger. Entsch. XI, S. 259.

[19]) Laband I, 339.

Auch sie setzen sich aus einer Anzahl von Personen zusammen[1]); aber von diesen hat nur eine die Kompetenz, in den Grenzen des Wirkungsbereiches der betreffenden Behörde zu entscheiden; die andern sind nur die Gehülfen dieses Chefs.

Innerhalb des ganzen Apparates von Bundesverwaltungsbehörden besteht das Verhältnis der Ueber- und Unterordnung einer Behörde zur andern, wie die Notwendigkeit einer einheitlichen Verwaltung dies absolut erfordert. „Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist der Bundesrat, welcher aus 7 Mitgliedern besteht“[2]). Ihm sind alle andern Bundesverwaltungsbehörden untergeordnet. Auch die Bundeskanzlei gehört hieher, trotzdem sie in der Bundesverfassung dem Bundesrat parallel rubriziert ist[3]). Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt[4]); demgemäss sind auch die Bundesverwaltungsbehörden nach Departementen gegliedert:

1. Das politische Departement, an dessen Spitze stets der Bundespräsident steht; ihm ist unterstellt die Abteilung des Auswanderungswesens, ferner die gesamte auswärtige Vertretung.

2. Das Departement des Innern, bestehend aus den Abteilungen für Inneres, dem Oberbauinspektorat, der Direktion der eidgenössischen Bauten, der Abteilung für Forstwesen, Jagd und Fischerei. Speziell der Aufsicht des Departement des Innern ist die Bundeskanzlei unterstellt[5]).

---

[1]) Geser, Verantwortlichkeit der Beamten. Freiburger Diss. 1899, pag. 26, sagt, beim Bureausystem sei die betreffende Behörde nur mit einem Beamten besetzt. Solche Behörden gibt es im Bundesbehördenorganismus gar nicht.

[2]) Art. 95 B.-V.

[3]) Art. 105, 3 B.-V. B.-B. über Org. und Geschäftsgang des B.-R. von 1878. Art. 13, 22—30, 32, 36 abgeändert durch B.-B. von 1895. A. S. XV, 188.

[4]) Art. 103 B.-V. Für die Departements bestehen in der Regel Organisationsgesetze; Ausnahmen machen jedoch diejenigen Verwaltungen, die sich nach der Ansicht des B.-R. noch nicht genügend konsolidiert haben, wie namentlich die Telegraphenverwaltung. Ber. des B.-R. Bsbl. 1893 V, 256 f am Schlusse. Die einzelnen Organisationsgesetze: politisches D. A. S. XVI, 157; Handels-, Industrie- und Landwirtschafts.D. XII, 160; Eisenbahnabteilung des Post- und Eisenbahn-D. XVI, 188. Gesundheitsamt XIII, 689; Forstwesen XIII, 334; Oberzolldirektion XII, 48. Bundesanwaltschaft XI, 243; Statist. Bureau u. Bauwesen X, 778; Finanz-D. VI. 497. Ganz neu: Justiz- u. Polizei-D. A. S. n. F XIX, 38. Militär-D. XIX. 43. Die Vertretung der Bundes im Auslande ist immer noch nicht gesetzlich geregelt. Bsbl. 1894 III, 137. Salis-No. 154.

[5]) Blumer-Morel III, 99.

3. Das Justiz- und Polizeidepartement. Diesem sind zugeteilt die Bundesanwaltschaft[6]), das Versicherungsamt, das Amt für geistiges Eigentum.

4. Das Militärdepartement, zusammengesetzt aus der Departementskanzlei und einer grossen Anzahl von Verwaltungsabteilungen: Abteilung für die Waffengattung der Infanterie, der Kavallerie, der Artillerie, des Genie; das Generalstabsbureau, die Verwaltung des Kriegsmaterials, die Pulververwaltung, die Verwaltung der Befestigungen etc. Dem Chef jeder Waffengattung ist das Instruktionspersonal dieser Waffe unterstellt, an dessen Spitze ein Oberinstruktor steht.

5. Das Finanz- und Zolldepartement, mit den Abteilungen Finanzwesen, Zollverwaltung, Alkoholverwaltung.

6. Das Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement, zerfallend in die Abteilungen für Handel, Industrie und Landwirtschaft.

7. Das Post- und Eisenbahndepartement, von dem ressortieren die Abteilungen Eisenbahnwesen, Postwesen, Telegraphenwesen.

Dieser grosse Behördenapparat ist bekanntlich durchaus ein Produkt der neuern und neuesten Zeit, den Veränderungen entsprechend, die die Eidgenossenschaft im Lauf der Jahre als Staatswesen erfahren hat. Die alte Eidgenossenschaft besass keine eigenen Verwaltungsorgane, sondern liess ihre wenig zahlreichen Geschäfte durch die Organe des Vorortes besorgen. Die Helvetik dagegen schuf als Einheitsstaat mit einem Schlage einen stattlichen Behördenorganismus, der vielfach heute noch von den Enkeln der Männer der Helvetik als Vorbild aufgestellt wird.[7]) Die vollziehende Gewalt übte ein Direktorium, bestehend aus 5 Mitgliedern; diesen standen 4 Minister zur Seite, von denen der erste das Auswärtige und den Krieg, der zweite Justiz und Polizei, der dritte Finanzen, Handel, Gewerbe und Landwirtschaft, der vierte die Wissenschaften und Künste, die Brücken, Strassen und öffentlichen Gebäude zu besorgen hatte. In den Kantonen regierten die Statthalter des Direktoriums, denen Unterstatthalter und Verwaltungskammern bei-

[6]) Wie überall, gehört auch bei uns die Staats- und Bundesanwaltschaft zu den Verwaltungsbehörden. Reichsgerichtsverfassungsgesetz § 149; Meyer 457. Salis I No. 147, IV, p. 88.

[7]) Botsch. d. B.-R. betr. Org. u. Geschäftsgang des B.-R. Bsbl. 1894 II, 766 f.

gegeben waren.[8]) Dieser stattliche Bau, an dem während seines Bestandes von allen Seiten geflickt und geändert wurde, ging im Sturme der bald folgenden Mediation und Restauration fast spurlos unter; von all den Behörden blieb nur die eidgenössische Staatskanzlei bestehen[9]), die besetzt war mit einem Kanzler, einem Staatsschreiber, einem Archivar und einem Militärsekretär; dazu kamen noch einige Kanzlisten, alles in allem höchstens 10 wohlbestallte Beamte. Welcher Gegensatz zu dem heutigen Bestande der Bundesverwaltung! Die Zahl der Personen, die heute in den Diensten der Eidgenossenschaft beschäftigt sind, lässt sich auf etwa 15 – 17,000 Köpfe angeben.[10]) Curti meint dazu: „Heute sind ihrer so viele, dass eine genaue Bezifferung schwer hält; damals waren ihrer so wenige, dass wir es nicht mehr recht wissen können.“ Wenn dann einmal auch noch alle Hauptbahnen der Schweiz an den Bund übergegangen sind, wird sich der Personalbestand der Bundesverwaltung um etwa 23 – 25,000 „Eisenbahner“ auf die Zahl von 40,000 vermehren. Angesichts dieses Beamtenheeres ist es nicht so ganz unverständlich, dass öfters schon Bedenken aufstiegen, in der Bundesverwaltung möchte nachgerade die Bureaukratie im schlimmen Sinne des Wortes wuchern; allerdings kann man fragen, ob der Bund wirklich so vieler Personen bedarf. Wer aber gibt den Massstab für die Beurteilung dieser Frage? Andere Staaten kann man ja nicht wohl in Vergleich mit unsern Verhältnissen stellen. Schliesslich wird doch unsere Bundesexekutive die massgebende Instanz bleiben, um das Bedürfnis an Verwaltungspersonal zu beurteilen; die Bundesversammlung und ihre Kommissionen werden dabei nicht dieselbe Einsicht in alle Einzelheiten besitzen. Uebrigens muss man sich, um die hohe Zahl von Beamten zu erklären, stets vor Augen halten, welche Aufgaben dem Bunde schon von Anfang an gestellt wurden und wie viel neue Aufgaben er seither übernommen hat. Dass deren Zunahme eine Vermehrung des Personals entsprechen muss, ist eben Naturnotwendigkeit. Ich habe versucht, aus den Geschäftsberichten ein ungefähres Bild der Bewegung des Bundesverwaltungspersonals zu gewinnen. Danach waren im Jahr 1880 im Dienste des Bundes beschäftigt etwa 7200 Personen,

---

[8]) Dändliker, Geschichte der Schweiz III, 344. Hilty, Vorlesungen über die Helvetik. Blumer-Morel I, 39.

[9]) Blumer-Morel I, 73.

[10]) So nach den Schätzungen Hiltys im politischen Jahrbuch 1899, p. 501, und Curti, schweizer. Volksrechte, p. 125.

im Jahre 1889 waren es deren 8693 [11]); bis 1900 stieg diese Zahl auf 16,000. Der Löwenanteil dabei fällt begreiflicherweise der Post- und Telegraphenverwaltung zu. Diese allein schon bedurften: im Jahre 1880 erstere 5508, letztere rund 1500 Personen, 1889 schon 6644 und 1890 Personen, im Jahr 1900 aber 9656 (+ 501 Aspiranten) und 3762 Personen. Das Wachstum ist also durchaus bedingt durch die lokale Ausbreitung dieser Betriebe, die korrespondieren muss mit dem Aufschwung, den Handel und Industrie unseres Landes in den letzten Jahrzehnten gewonnen haben.[12])

---

[11]) Bsbl. 1889 IV, p. 691 findet sich eine Tabelle des damaligen Verwaltungspersonals.

[12]) Bsbl. 1893 V, 265 f, Ber. des B.-R. über das Postulat behufs gesetzlicher Regelung der Stellung eidgenössischer Beamten und Angestellten.

II. Kapitel.

Die Bundesbeamten im Allgemeinen.

§ 4.

Begriff der Bundesbeamten.

In unserem Bundesrecht fehlt bis jetzt und wird wohl noch lange fehlen ein zusammenfassendes Bundesbeamtengesetz; wir können daher nicht auf ein solches Gesetz für den Sinn des Wortes „Beamter" abstellen, sondern müsssen auf anderem Wege zu einer Begriffsbestimmung gelangen.

Die einzelnen physischen Personen, derer der Bund zur Erreichung seiner Zwecke und Aufgaben bedarf, können diesem ihre Dienste zur Verfügung stellen, indem sie ein privatrechtliches Verhältnis zu ihm eingehen, eine conductio operis, eine locatio operarum und dergl. Dieser Fall kommt in der Tat sehr häufig vor; man denke nur an die Unternehmer von eidgenössischen Bauten, von Strassen, oder an die 2400 Arbeiter[1]), die in den Fabriken und Werkstätten des Bundes Arbeit und Brot finden. Das Charakteristische dabei ist, dass der Bund diesen Personen rechtlich als gleichstehend gegenübertritt; seine Stellung unterscheidet sich nicht von der Stellung irgend einer andern juristischen Person des Privatrechts. Der Bund handelt hier auch nur als privatrechtliche Person, als Fiskus[2]). Die Beurteilung dieses Verhältnisses und seiner Wirkungen gehört in die Sphäre des Privatrechts, mit dem wir es hier nicht zu tun haben; diese Personen sind in keiner Beziehung Bundesbeamte.

Charakteristisch für den Begriff des Bundesbeamten ist vielmehr, dass das Verhältnis zwischen ihm und dem Bunde dem öffentlichen Recht angehört; darüber besteht jetzt in Judikatur und Wissenschaft nur noch eine Meinung[3]). Der Bund tritt

---

[1]) Motion Wullschleger, Bundesversammlung, Session Dezember 1900.

[2]) B.-Ger.-Entsch. XII, 709, XX 693.

[3]) Laband I, 412. B.-Ger. Entsch. XII, 229, 709; XX, 693. Bsbl. 1878 II, 513. Geser, Verantwortlichkeit der Beamten, p. 30 f.

dem Einzelnen dabei nicht als juristische Person des Privatrechts, sondern als Subjekt des öffentlichen Rechts, als Inhaber der obersten Staatsgewalt gegenüber. Es wird ein Herrschaftsverhältnis, ein Verhältnis der Ueber- und Unterordnung zwischen Bund und Beamten ins Leben gerufen, und da das Obligationenrecht nur gleichberechtigte, sich unabhängig gegenüberstehende Kontrahenten kennt, kann das Beamtenverhältnis nicht privatvechtlich, sondern nur öffentlich-rechtlich sein. Es kann sich also hier nur um solche Personen handeln, denen ein Teil der Staatsverwaltungsgeschäfte, also in der Regel ein Amt innerhalb der Bundesverwaltung anvertraut ist, oder doch um solche, die innerhalb der Sphäre eines Amtes betätigt werden. Das Wort „Amt" bedeutet dabei einen bestimmten, abgegrenzten Teil der gesamten Staatsverwaltung, gleichgültig, ob es sich um wirklich obrigkeitliche oder gewerbliche Funktionen handelt. Daraus aber, dass nur der Beamter sein kann, der an der Staatsverwaltung beteiligt ist, darf nicht geschlossen werden, dass umgekehrt alle Personen, denen der Bund Anteil an seiner Verwaltung gibt durch Uebertragung eines Amtes, deshalb zu den Bundesbeamten zu zählen sind. Freilich legt die Wortbildung nahe, jeden Inhaber eines Amtes als „Beamteten" zu bezeichnen; nach ihrer jetzigen Bedeutung fallen, wenn dies auch gewiss ursprünglich so war, die Begriffe Inhaber eines Amtes und Beamter häufig nicht zusammen[4]). Um den eigentlichen staatsrechtlichen Begriff des Bundesbeamten zu erhalten, müssen wir bei den Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bunde stehen, je nach dem Rechtsgrunde, dem zufolge sie ihre Dienste dem Bunde leisten, unterscheiden.

Es gibt Fälle, wo der Bund für seine Verwaltung die Dienste bestimmter Personen fordern kann kraft seiner verfassungsmässigen Gewalt über alle Bürger; jeder, der zu solchen Diensten fähig ist und dazu bestimmt wird, muss sie leisten in Erfüllung einer allgemeinen Bürgerpflicht. Diese Kategorie von Staatsdienern wird innerhalb der Bundesverwaltung repräsentiert durch die Miliz-Offiziere unserer Armee. Sie üben einen Teil der Verwaltungsbefugnisse des Bundes aus infolge eines Zwanges, der auf sie wirkt[5]). Alle diese Personen werden nicht als Bundesbeamte bezeichnet[6]); sie unterstehen nicht den Regeln, die das Bundesrecht für die Beamten aufgestellt hat. Vielmehr gelten für

[4]) Laband I, 405. G. Meyer 452.
[5]) Mil.-Org. Art. 76. B.-Ger. Entsch. XIII, 256.
[6]) Bs.-Strf.-R. Art. 53,2.

sie ganz spezielle Vorschriften bezüglich Wahl, Entschädigung, Verantwortlichkeit, Entlassung etc. Trotzdem sie zweifellos ein Amt in der Bundesverwaltung bekleiden, sind sie doch nicht Bundesbeamte. Um diesen Begriff zu bestimmen, muss man zu dem Merkmal des öffentlichrechtlichen Dienst- und Gewaltsverhältnisses noch ein weiteres Moment hinzufügen: die Verpflichtung zu Dienstleistungen in der Bundesverwaltung muss freiwillig übernommen worden sein[7]). Nicht infolge eines auf sie wirkenden Zwanges, sondern aus eigenem freien Entschlusse widmen die Bundesbeamten dem Bunde ihre Dienste, unterstellen sie sich einer speziellen Verfügungsgewalt des Bundes, um ihm bei der Erfüllung seiner Aufgaben und Absichten zu helfen. Wenn wir nun alle Personen zusammenfassen, bei denen dieses Erfordernis erfüllt ist, so erhalten wir allerdings den Beamtenbegriff, wie ihn einige Stellen in unserer Bundesgesetzgebung im Auge haben[8]). Dies sind solche Bestimmungen, die die Verantwortlichkeit der Bundesbeamten regeln, wie Art. 117 Bundesverfassung, Art. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes von 1850[9]), Art. 53, Abs. 2 Bundesstrafrecht; es handelt sich dabei um den strafrechtlichen Begriff der Bundesbeamten. Dieser Begriff ist aber erheblich weiter als der spezifisch verwaltungstechnische, auf den es uns hier ankommt; denn er umfasst alle Personen, die aus freiem Entschluss ein Amt innerhalb der Bundesverwaltung übernommen haben, während unsere Verwaltungspragmatik unter „Bundesbeamten" einen beschränkteren Kreis von Personen versteht. Diese Beschränkung des Beamtenbegriffs fand z. B. ihren Ausdruck in Art. 233, 314 der verunglückten Kranken- und Unfallversicherung-Vorlage vom 5. Oktober 1899[10]). Wir müssen also nach einem weitern Kriterium suchen, und wir finden dieses darin, dass das übertragene Amt die Tätigkeit der betreffenden Person ohne wesentlichen Unterbruch fortgesetzt in Anspruch nimmt. Personen, die nur von Zeit zu Zeit als Träger eine Amtes in der Bundesverwaltung

---

[7]) B.-Ger. Entsch. XIII, 256. Laband I, 416. Anders G. Meyer 451.

[8]) Nach Laband I, 408 ist durch die angeführten Kriterien überhaupt der Beamtenbegriff auch im verwaltungspragmatischen Sinne fixiert.

[9]) A. S. II, 149 f.

[10]) Es heisst dort (232): „Die Stellen .. sind keine Beamtungen; die Bestimmungen über die Verantwortlichkeit etc. finden jedoch auch auf Inhaber obiger Stellen Anwendung." Darin liegt also deutlich die Unterscheidung eines spezifisch verwaltungstechnischen Begriffs von dem strafrechtlichen, der dann überhaupt für jede Verantwortlichkeit wegen der Amtsführung massgebend ist.

auftreten, sind nicht Bundesbeamte im eigentlich verwaltungstechnischen Sinne. Deshalb ist z. B. den Grenztierärzten der Charakter von Bundesbeamten nicht zuzuerkennen; es fehlt eben bei ihnen an einer „fixen Anstellung", sie sind nur „speziell für den Grenzdienst berufene Experten, die jeweilen nach erfüllter Pflicht ihren Berufsgeschäften obliegen"[11]). Dasselbe gilt auch für die Mitglieder der verschiedenen ständigen Kommissionen der Bundesverwaltung, wie der Landesmuseums-, der Kunstkommission u. s. w.; auch die Mitglieder des schweizerischen Schulrates sind demnach keine Bundesbeamten, wohl aber der Schulratspräsident. Des letztern Funktionen fordern eben fortgesetzte Tätigkeit, während die andern Schulräte nur hie und da zu einer Sitzung einberufen werden.

Fassen wir alle die Essentialia für den Beamtenbegriff nach Bundesrecht zusammen, so können wir sagen:

Bundesbeamte im verwaltungstechnischen Sinn sind alle Personen, denen der Bund kraft eines von ihnen freiwillig eingegangenen öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses einen Teil seiner Verwaltungsgeschäfte zu fortgesetzter Besorgung übergeben hat.

So wenig man sagen darf, dass jeder, der ein Amt[12]) in der Bundesversammlung bekleidet, ein Bundesbeamter sei, so unrichtig wäre der umgekehrte Satz richtig, dass nur, wer ein eigentliches Amt bekleidet, Bundesbeamter sei. Vielmehr kann es vorkommen, dass die Beamteneigenschaft und die Bekleidung eines bestimmten Amtes nicht zusammenfallen. Allerdings greift nach unserem Recht die Unterscheidung zwischen Dienst- und Amtsverhältnis nicht so tief, dass etwa das erstere rein für sich existieren könnte. Nach deutschem Staatsrecht[13]) kann dies allerdings der Fall sein, wenn ein Beamter in den Ruhestand versetzt ist; dadurch hört nur das Amtsverhältnis, nicht auch das Dienstverhältnis auf, indem bestimmte Rechte und Pflichten der Beamten fortdauern. Unser Beamtenrecht kennt nun eine solche Stellung zur Disposition nicht; das Beamtenverhältnis kann also nicht absolut bestehen. Dagegen gibt es eine Reihe von Fällen, wo die Existenz des Beamtenverhältnisses wenigstens unabhängig ist von der Bekleidung eines be-

[11]) Salis, Bundesrecht No. 1441; ähnlich No. 143.

[12]) Amt im Sinne eines durch das öffentliche Recht begrenzten Kreises staatlicher Geschäfte. Laband I, 338.

[13]) Laband I, 415. G. Meyer 452.

stimmten Amtes. So kann man von den Personen, die in irgend einem Vorbereitungsdienste stehen [14]), nicht sagen, dass sie wirklich ein Amt bekleiden; sie sind nur andern Beamten beigegeben, um von diesen zur spätern Uebernahme eines Amtes angeleitet zu werden und sie einstweilen zu unterstützen; Inhaber des betreffenden Amtes ist aber nur der ihnen vorgesetzte Beamte. Dennoch sind auch diese Personen eigentliche Bundesbeamte mit deren Rechten und Pflichten. Beispiele hiefür sind die Aspiranten bei der Post- und Telegraphenverwaltung, ebenso die Instruktionsaspiranten. Wenn also auch nicht die Bekleidung eines bestimmten Amtes in der Bundesverwaltung für den Beamtenbegriff wesentlich ist, so ist doch ein anderes Merkmal damit unlösbar verbunden: es müssen Beziehungen zu ganz speziell bestimmten amtlichen Dienstleistungen vorhanden sein [15]); wo diese aufhören zu existieren, etwa durch Aufhebung der betreffenden Amtsstelle infolge einer Gesetzes- oder Verfassungsänderung, da hört auch das Beamtenverhältnis auf [16]). In der Regel fällt aber mit dem Bestehen eines Beamtenverhältnisses auch die effektive Leistung von amtlichen Diensten zusammen; namentlich muss dies der Fall sein beim Beginn des Dienstverhältnisses. Jede Anstellung eines Beamten kann nur erfolgen verbunden mit Uebertragung bestimmter Dienstverrichtungen; denn alle vakanten Stellen in der Bundesverwaltung müssen ausgeschrieben werden, die Anstellung besteht also in der Zuweisung des Geschäftskreises der ausgeschriebenen Stelle resp. der ausgeschriebenen amtlichen Funktionen.

Für den Beamtengriff ist unerheblich die Art der zu leistenden Dienste. Nicht nur Geschäfte obrigkeitlicher Natur, auch ausschliesslich technische oder wissenschaftliche, ebenso geistig untergeordnete und selbst vorwiegend mechanische, auf Verwendung körperlicher Kräfte und Fähigkeiten gerichtete Leistungen können den Inhalt der Tätigkeit eines Beamten bilden [17]). Zu den Bundesbeamten gehören also auch die Lehrer am eidgenössischen Polytechnikum, das ganze Personal der Post- und Telegraphenverwaltung, die Mannschaften der Sicherheitswachen der Festungen, des Grenzwachtpersonals, die Waibel

---

[14]) G. Meyer 452.

[15]) „Une connexion intime avec la mission et le but de l'Etat", B.-Ger. Entsch. XIII, 709.

[16]) B.-Ger. Entsch. XX, 693.

[17]) Laband I 409, G. Meyer 451; anders Zorn, Staatsrecht I, 225 f, Dubs, öffentliches Recht der Eidgenossenschaft I, 123.

u. s. w. Die Art der Dienste kann höchstens für die Stellung der betreffenden Personen innerhalb der Beamtenschaft wichtig werden für das Mass von Rechten und Pflichten dem Bunde gegenüber; aber Beamte sind sie doch [18]). Damit fällt die früher häufig auftauchende Unterscheidung zwischen Beamten und Angestellten dahin. Früher bezeichnete man als Beamte nur die Funktionäre in den höhern Regionen der Verwaltung und unterschied von diesen die Angestellten, die Geschäfte untergeordneter Natur zu besorgen hatten. Eine Grenzlinie liess sich aber nie recht scharf ziehen, und so verzichtete das Besoldungsgesetz von 1897 auf die Unterscheidung [19]).

Ebenso ist für den Beamtenbegriff unwesentlich die Dauer, für welche jemandem die Besorgung bestimmter Geschäfte überwiesen ist [20]). Diese Zuweisung kann für lange Zeit beabsichtigt sein, ohne dass ein Beamtenverhältnis entsteht; dies ist der Fall bei den Mitgliedern der ständigen Kommissionen in der Bundesverwaltung. Umgekehrt kann es vorkommen, dass die Uebertragung bestimmter Funktionen nur kurze Zeit wirkt und dass trotzdem ein Beamtenverhältnis vorliegt; deshalb ist ein Delegierter der Eidgenossenschaft zu irgend einem Kongress, ein eidgenössischer Kommissär Bundesbeamter, wenn auch seine Tätigkeit sich nur nach Wochen oder gar nur nach Tagen bemisst.

Ein blosses Naturale, kein Essentiale des Beamtenbegriffs ist der Anspruch auf ein Gehalt. In der grossen Mehrzahl der Fälle sind freilich die Bundesbeamten besoldet; wir finden aber doch einige Beamte ohne Besoldung: die meisten Konsuln, die Legationsräte und Legationssekretäre unserer Gesandtschaften im Auslande [21]).

In der Regel sind unsere Bundesbeamten Berufsbeamte; die Besorgung von Verwaltungsgeschäften des Bundes füllt ihre Tätigkeit wenigstens während einer längern Reihe von Jahren vollständig aus.

---

[18]) Laband I, 410. Natürlich den Fall ausgenommen, dass ein rein privatrechtliches Verhältnis vorliegt, wie z. B. bei den Arbeitern in den Werkstätten des Bundes.

[19]) Der Verzicht auf diese Unterscheidung spielte eine Rolle bei der Feststellung des Umfanges der Wirkung der Inkompatilitätsbestimmungen. Vergl. Hilty, politisches Jahrbuch f. 1898 p. 489. Botsch. des B.-R., Bsbl. 1896 I 489. Die Unterscheidung ward so wie so nie scharf eingehalten. Bsbl. 1893 V, 265 f.

[20]) Laband I, 409.

[21]) Die Betonung der Besoldung aus der Bundeskasse als Charakteristikum des Beamtenbegriffs, wie dies geschah in einem Bericht der ständerätlichen Kommission, Bsbl. 1873 III 505 f, ist unrichtig. Laband I, 408.

Doch ist dies kein Essentiale für den Beamtenbegriff[22]). Vielmehr sehen wir in dem Bundesverwaltungsorganismus eine Anzahl Beamte, die ihre Dienste dem Bunde nur während kurzer Zeit oder nur neben einer andern Beschäftigung, die ihre Kraft hauptsächlich in Anspruch nimmt, widmen.

Die Unterscheidung von unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, die für das deutsche Reichsrecht nach § 1 des Reichsbeamtengesetz aufgestellt wird, spielt in unserm Bundesrecht keine Rolle. Bei uns besteht allein der Gegensatz: Bundesbeamte und kantonale Beamte; die Bundesbeamten werden von einer Bundesbehörde ernannt und stehen in einem Dienstverhältnis zum Bunde, die Kantonalbeamten werden von den Kantonen angestellt, stehen darum zum Bunde in keinem direkten Unterordnungsverhältnis[23]).

So ganz identisch, wie Geser[24]) dies annimmt, scheint mir also der Beamtenbegriff nach schweizerisch-republikanischem Recht mit demjenigen in andern Staaten nicht. Bei uns gehört zum Beamten stets wenn auch nicht ein eigentliches Amt, so doch eine direkte Beziehung zu speziell bestimmten amtlichen Funktionen. Im Uebrigen sind allerdings die Begriffsmerkmale dieselben. Dabei bin ich freilich doch[25]) der Ansicht, dass für die Beamteneigenschaft massgebend sei, dass die Beziehungen zu den amtlichen Funktionen fortgesetzt sind, wenn sie sich auch nicht auf eine längere Zeitdauer erstrecken müssen, oder dass sie wenigstens nach der Absicht der Parteien fortgesetzt sein sollen, wenn auch ihre Existenz durch besondere Umstände unterbunden wird. Unbestreitbar wesentlich für den Begriff des Bundesbeamten ist, glaube ich, auch das Moment des freiwilligen Eintritts in den Bundesdienst. Damit soll aber nicht gesagt sein, dass dies ein Erfordernis der Beamteneigenschaft überhaupt sei; vielmehr finden wir ja auch in unserem Lande Beamte, die ihre Dienste nicht freiwillig leisten, wie an vielen Orten die Kommunalbeamten, für die ein Amtszwang besteht[26]).

---

[22]) Laband I, 411. Meyer, 452.

[23]) Salis I, No. 148.

[24]) Geser, Verantwortlichkeit, pag. 21.

[25]) Entgegen der Ansicht Labands I, p. 409, aber mit derjenigen Meyers, p. 450.

[26]) Meyer, 451. Zürcherisches Gemeindegesetz § 77.

§ 5.

Einfluss des Beamtenverhältnisses auf die allgemeine Stellung der Bundesbeamten.

I. Trotzdem die Personen, die sich in der Bundesverwaltung betätigen, in der grossen Mehrzahl Berufsbeamte sind, kann man bei uns doch nicht eigentlich von einem Beamtenstande reden, wie etwa in den deutschen Staaten.[1]) Die eidgenössische Beamtenschaft steht nach aussen nicht als ein geschlossenes Ganzes da, wo der Eintritt nur von unten her offen steht, wo ein Weiterkommen nur innerhalb dieses Kreises möglich ist. Es fehlt bei uns gewissermassen der Zunftcharakter, den die Beamtenschaft anderer Staaten hat, wo die Besorgung von Staatsgeschäften die ganze Lebenskraft der Beamten in Anspruch nimmt. Wir haben, allerdings mit wenigen Ausnahmen, keine Prüfungen, die allein den Eintritt in den Verwaltungsorganismus des Bundes ermöglichen; wir haben keine „Verwaltungscarrière" mit bestimmter Stufenleiter. So sehen wir denn, dass gerade unsere obersten Bundesbeamten, die Bundesräte, fast ausnahmslos nicht aus dem Kreise der eigenössischen Beamten hervorgehen, sondern aus irgend einer andern Tätigkeit hinübertreten. Wir haben auch keine Beamtenhierarchie mit „Räten so und so vielter Klasse", wo alle Beamten gewissermassen militärisch klassifiziert und rubriziert sind. Die scharfe Disziplin und Subordination, wie wir sie namentlich in Deutschland finden, die sich nicht nur auf das amtliche Gebiet erstreckt, sondern auch die ganze gesellschaftliche Stellung der Beamten, ihr ganzes Leben beeinflusst, existiert bei uns nicht; sie verträgt sich einmal nicht mit unserer Auffassung der Stellung jedes einzelnen als Staatsbürger.

Der Ausbildung eines eigenen Bundesbeamtenstandes wirkte von jeher entgegen, dass die Anstellungen nie lebenslänglich waren, und vor allem, dass wir kein Pensionssystem haben[2]); die Bundesbeamten haben eben keinen rechtlichen Anspruch auf Unterstützung durch den Bund, wenn sie infolge von Alter oder Invalidität dienstunfähig werden, und daraus erklärt es sich, dass so viele Beamte den Dienst des Bundes quittieren, sobald sich ihnen eine andere Stelle im Dienste von Privaten bietet. Dubs meint, es sei einer der Hauptgrundsätze der Demo-

[1]) Dass sich wenigstens die Beamtenschaft in der Bundesstadt nach und nach zu einer besondern „sozialen Kaste" gestaltet, glaubt Hilty beobachten zu können. Polit. Jahrbuch 1886, p. 557.

[2]) Hilty, politisches Jahrbuch 1890, p. 920.

kratie, keinen Beamtenstand aufkommen zu lassen.[3]) Wie wenig es sich dabei um „Grundsätze" handelt, zeigt sich schon darin, dass weder der Bundesrat noch die Bundesversammlung die Grundlagen unserer Demokratie für gefährdet hielten durch Schaffung eines Beamtenpensionsgesetzes, das die Bildung eines eigentlichen Beamtenstandes zur Folge gehabt hätte. Dass wir im Bunde keinen besondern Beamtenstand haben, ist eben die Folge davon, dass die Stellung der Beamten in den Kantonen auf das Gebiet des Bundesrechts übersetzt wurde. In den Kantonen freilich handelte es sich bei der Regeneration in den Dreissigerjahren um grundsätzliche Verhinderung eines Beamtenstandes[4]) als Reaktion gegen das aristokratische Regiment der einzelnen Geschlechter; bei dem Bunde und mehr und mehr auch in den Kantonen fällt dieser Gesichtspunkt nun weg, so dass in mehreren Kantonen ein Beamtenstand zu erstehen begann infolge von Pensionsgesetzen. Auch der Bund wird diesen Weg betreten müssen, wenn er sich ein tüchtiges Beamtenpersonal sichern will. Für einstweilen ist allerdings die Aussicht darauf verschwunden durch die Volksentscheide vom 15. März 1889 über das Pensionsgesetz und vom 20. Mai 1900 über die Kranken- und Unfallversicherungsvorlage. Dieses Resultat ist wohl namentlich schlecht angebrachten Sparsamkeitsmotiven zu danken; aber sicher war auch das so oft an die Wand gemalte Gespenst der „Bureaukratie" dabei von grossem Einfluss. Immer wieder ertönt die Klage über die endlos wachsende „Bureaukratie"[5]), und man weist hin auf die starke Zunahme der Zahl der Bundesbeamten. Nun kann man ja zugeben, dass durch eine rationellere Organisation der Bundesverwaltung[6]) und durch eine weniger weitläufige Behandlung mancher Geschäfte, z. B. des ins Unförmliche wachsenden Geschäftsberichtes des Bundesrates, sich eine Reduktion des Beamtenpersonals erreichen liesse[7]) allerdings nur eine unerhebliche; aber zum weitaus grössten Teil ist das Wachstum der eidgenössischen Beamtenschaft die unabweisbare Folge des Wachstums des Geschäftsumfanges der Bundesverwaltung. Mit Recht sagt deshalb der Bundesrat[8]): „Wenn ein ein-

[3]) Dubs, öffentl. Recht der Eidg. I, 123.
[4]) Dändliker, Geschichte der Schweiz III, 568.
[5]) Hilty, politisches Jahrbuch 1888, p. 924, 1899, p. 501.
[6]) Eine solche ist auch wirklich geplant.
[7]) Hilty, politisches Jahrbuch 1899, p. 501.
[8]) Botschaft zum B.-G. betr. Organisation und Geschäftsgang des B.-R.; Bsbl. 1894 II, p. 766 f.

facher Einblick in den Staatskalender früherer und jetziger Jahre zeigt, dass der grösste Teil der Zunahme auf die Verwaltungen der Zölle, Posten, Telegraphen und Telephone fällt und man zugeben muss, dass die Vermehrung des Personals in diesen Staatsbetrieben in direktester Weise den Interessen der Bevölkerung dient, so dürfte es ungereimt erscheinen, diese notwendige und von der Bevölkerung selbst als willkommene Dienstverbesserung empfundene Entwicklung tadelnd bureaukratisch zu nennen. Ebenso ist es klar, dass der Bund ganz neue Aufgaben und Dienste, wie sie ihm durch Verfassung und Gesetz in zunehmendem Masse übertragen wurden, nicht übernehmen konnte, ohne für gehörige Erfüllung zu sorgen, was nicht anders geschehen kann als durch Aufstellung der hierzu nötigen Organe." Und doch wird immer und immer wieder das Wort Bureaukratie als oppositionelles Schlagwort gebraucht, das selten seine Wirkung verfehlt, und so konnte ein Artikel der Neuen Zürcher-Zeitung von 1891 über die Gründe der Verwerfung des Pensionsgesetzes sagen: „Das Volk hat seinem Hasse gegen die Bureaukratie Ausdruck gegeben" [9]).

II. Dass wir in der Eidgenossenschaft keinen eigentlichen Beamtenstand haben, zeigt sich äusserlich auch darin, dass sich unsere Beamten nicht, wie namentlich in den monarchischen Staaten, gegenüber den andern Staatsbürgern abheben durch eine besondere Standesehre, durch stolze Amtstitel u. drgl. Damit haben schon die Kantonalverfassungen und ebenso die Bundesverfassung radikal aufgeräumt. [10]) Unsere Beamten haben keine persönlichen Ehrenrechte, keinen Anspruch auf besondere Titel und „Prädikate". Höchstens der Bundespräsident und etwa noch unsere Gesandten führen im Verkehr mit auswärtigen Gesandten und Regierungen den Titel „Excellenz" [11]); dies ist aber für uns keine offizielle Bezeichnung. Vielmehr ist den Bundesbeamten ausdrücklich durch Art. 12 der Bundesverfassung die Annahme und die Führung von Ehrentiteln und Auszeichnungen, die ihnen von auswärtigen Regierungen verliehen worden sind, verboten [12]); nicht einmal das bescheidene Bändchen der französischen légion d'honneur dürfen

[9]) N. Z.-Z. v. 17. März 1891.

[10]) Ob man damit im Uebereifer nicht zu weit gegangen ist? Selten finden wir noch die alten Bezeichnungen Landammann, Schultheiss, Bürgermeister, fast überall sind sie ersetzt durch das nüchterne „Praesident".

[11]) Dubs II, p. 65.

[12]) Besonders betont für die Gesandten und Konsuln: Konsularreglement v. 1873, A. S. n. F. I, 534.

sie tragen. Der Grund dieser Vorschrift erklärt sich leicht aus dem schlimmen Einfluss, den lange Zeit die fremden Regierungen durch solche Verleihung von Auszeichnungen auf die Politik unserer Staatsmänner ausübten [13]).

Auch die stattlichen Amtstrachten und Uniformen, in denen die Vertreter der alten Eidgenossenschaft mit den andern Mächten wetteiferten, mussten — fast möchte man sagen: leider — dem neuen Geist der „republikanischen Einfachheit" bis auf kleine Reste weichen. Nur unsere Vertreter im Auslande, die Gesandten und die Konsuln, retteten sich eine besondere Amtstracht [14]); sonst würden sie bei Festlichkeiten neben den Vertretern anderer Staaten doch gar zu einfach aussehen. Im Inlande beschränkt sich der ganze Pomp, den die Staatsmänner und Beamten früherer Zeiten bei grossen Anlässen entwickelten, heute darauf, dass die Waibel mit dem wallenden Mantel in den Staatsfarben voranschreiten.

III. Im allgemeinen haben die Bundesbeamten im Vergleich mit den übrigen Staatsbürgern keine bevorrechtete Stellung; mit wenigen Ausnahmen gelten auch für sie wie für die andern Staatsangehörigen die allgemein aufgestellten Rechtsnormen.

1. Ihren Wohnsitz haben die Beamten in der Regel da, wo sie die ihnen übertragenen Amtsgeschäfte besorgen, also am Sitz der Behörde, der sie angehören. Doch ist dies keine bindende Rechtsvorschrift; für die Beamten besteht kein domicilium necessarium. Vielmehr können sie, sofern das Interesse des Dienstes es gestattet, einen andern Wohnsitz nach Art. 3 des Bundesgesetzes betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter [15]) haben. So kommt es z. B. öfters vor, dass Instruktionsoffiziere nur für die Dauer der Militärkurse, zu denen sie kommandiert sind, ihren Wohnsitz am Waffenplatz, dem sie zugeteilt sind, haben; während der

---

[13]) Blumer-Morel I, 270 f, führt die Fälle an, wo die Vorschrift schon praktisch wurde; siehe auch Salis I, No. 161.

[14]) Konsularreglement A. S. n. F. I, 534. J. Meyer, Geschichte des Bundesstaatsrechts II, 203.

[15]) A. S. XIV, 1. Ich glaube wenigstens nicht, dass der Art. 5 des B.-B. von 1878 ein domicilium necessarium statuieren will. Er sagt allerdings: „Die in Art. 3 genannten Beamten haben in Bern zu wohnen." Dadurch sollte aber doch kaum absolut ausgeschlossen sein, dass diese Beamten nicht in der Stadt Bern selbst, sondern in einer Ausgemeinde sich niederlassen, was ja bei dem Stande des modernen Verkehrslebens sehr leicht möglich wäre, ohne dass das Interesse des Dienstes gefährdet würde.

andern Zeit, die ihre dienstliche Tätigkeit nicht in Anspruch nimmt, wohnen sie vielfach an einem andern Orte.[16])

Für den Normalfall, dass die Bundesbeamten „am Orte ihrer Amtsverrichtung" auch wirklich ihren Wohnsitz haben, ist durch Bundesrecht bestimmt, dass sie für ihre Niederlassung keiner Bewilligung seitens der Kantone bedürfen; daraus folgt unmittelbar, dass ihnen auch keine Niederlassungsgebühren irgend welcher Art auferlegt werden dürfen[17]). Dagegen haftet der Bund den Kantonen dafür, dass ihnen seine Beamten aus dem Grunde dieses Domizils niemals zur Last fallen werden[18]). Uebungsgemäss haben sich die Bundesbeamten einfach bei den Behörden ihres Amtswohnsitzes durch Vorweisung ihres Wahlaktes zu legitimieren. Nun spricht allerdings der Art. 6 des Garantiegesetzes nur von „Centralbeamten"; der Bundesrat hat aber diesen Ausdruck so ausgelegt, dass darunter nicht nur die Bundesbeamten in der Bundesstadt, sondern überhaupt alle Beamten und Angestellten des Bundes zu verstehen seien, auch wenn sie in einem andern Kanton wohnen.[19]) Falls aber die Bundesbeamten nicht am Orte ihrer Amtsverrichtung ihren wirklichen Wohnsitz haben, gehen sie des Anspruchs auf diese Vergünstigung verlustig; sie sind dann in allem, was ihre Niederlassung betrifft, den andern Schweizerbürgern gleichgestellt.

Für einige Bundesbeamte gelten bezüglich ihres Wohnsitzes abweichende Bestimmungen, für die Mitglieder des Bundesrates und für den Bundeskanzler kraft eidgenössischen Rechts, für die diplomatischen Vertreter im Auslande kraft Völkerrechts und kraft des Rechts des Empfangsstaates: ihnen ist Exterritorialität zugesichert[20]). Der Art. 5 des Bundesgesetzes betreffend die politischen und polizeilichen Garantien bestimmt nämlich: die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler behalten ihren bisherigen Wohnsitz bei,

[16]) B.-Ger. Entsch. XIV, 1 Erw. 3. Fall Steinbuch XXVI, I, p. 410 anders.

[17]) Ullmer, p. 447. A. S. III, 178.

[18]) Art. 6 B.-G. betr. politische und polizeiliche Garantien. A. S. III, 33.

[19]) Ullmer, p. 448; Bsbl. 1853, II, 556—58. Anders entschied freilich der B.-R. in spätern Fällen, Bsbl. 1895 II, 172, 1898 I, 463, wonach dieser Art. 6 sich nur auf die Beamten der bundesrätlichen Departements und der Departementaldirektionen beziehen soll. Bei Erlass des Garantiegesetzes wollte man aber sicher allen Bundesbeamten die Befreiung von einer besondern Niederlassungsbewilligung am Amtssitze zusichern, wie sich aus der Botschaft zum Garantiegesetz ergibt. Bsbl. 1851 III, 247. Blumer-Morel III, 105.

[20]) B.-Ger. Entsch. XIV, 1, Erw. 4.

wenn sie in diesem Kanton verbürgert sind; ist dies Zusammentreffen von Wohnsitz- und Heimatkanton nicht vorhanden, so gilt als ihr Wohnsitz ihr Heimatsort; bei Konkurrenz von zwei Bürgerrechten ist das ältere massgebend[21]). „Sie bleiben unter der Hoheit und Gesetzgebungsgewalt des betreffenden Kantons, soweit ihre Eigenschaft als Privatperson in Frage kommt. Dieser Grundsatz bezieht sich jedoch nicht auf den Besitz von Liegenschaften und auf indirekte Steuern". Das Gesetz denkt sich also, dass die genannten Personen den Kanton ihres Amtssitzes gar nicht betreten haben, sondern in ihrem Heimatskanton verblieben sind. Diese Fiktion, die sich im Völkerrecht bei der Exterritorialität als unrichtig erwiesen hat[22]), trifft ebensowenig zu für die Stellung unserer höchsten Bundesbeamten ihrem Aufenthaltskanton gegenüber. Es ist gar nicht richtig, dass die genannten Beamten völlig der Hoheit des Aufenthaltskantons entzogen sind; vielmehr haben sie wie jeder andere den Verwaltungsgesetzen und den Anordnungen der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei Folge zu leisten. Die Exterritorialität besteht nur in einer Anzahl von Exemptionen, die namentlich das Gebiet der Finanzverwaltung und der Justiz betreffen: die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler dürfen an ihrem Amtssitze mit direkten persönlichen Abgaben nicht belegt werden[23]); die Straf- und Zivilgerichtsbarkeit des Aufenthaltskantons ist ihnen gegenüber suspendiert; Zwangsvollstreckung gegen sie am Amtssitze ist unstatthaft. In allen Verhältnissen aber, die ihren Liegenschaftenbesitz betreffen, tritt die Hoheitsgewalt des Kantons, wo die Liegenschaften sich befinden, ohne Ausnahme in Kraft; denn diese Ausnahmestellung der höchsten Bundesbeamten reicht nur soweit, als „ihre Eigenschaft als Privatpersonen in Frage kommt", wie das Gesetz ausdrücklich sagt. Nach diesem Wortlaut des Gesetzes muss man auch annehmen, dass die Privilegien der exterritorialen Beamten aufhören, sobald ihre Person nicht mehr existiert, also mit ihrem Tode; dann hört doch die ratio legis, die die Unabhängigkeit dieser Beamten bezweckt, auf. Ihr Nachlass

[21]) Der Entwurf für ein schweiz. Zivilgesetz erklärt einfach den Heimatsort als Wohnsitz der an ihrem Amtssitz exterritorialen Beamten; Art. 23. Gegen diese Norm opponiert Meili, die Codifikation des schweizerischen Privat- und Strafrechts 1901, S. 51. In der Tat hat auch die Expertenkommission in ihrer Sitzung von Luzern (1901) diese Bestimmung gestrichen.

[22]) Hübler, Magistraturen des Völkerrechts p. 63.

[23]) Ein Antrag, die Besoldungen der in Bern niedergelassenen Beamten allgemein für steuerfrei zu erklären, drang nicht durch. Bsbl. 1852 I, 32.

wird also zu beurteilen sein nach ihrem wirklichen Wohnsitz am Ort ihrer Amtsverrichtung, vorbehalten die Fakultät des zweiten Absatzes von Art. 22 des Bundesgesetzes betr. die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter[24]).

Diese Exemptionen der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers von der Staatsgewalt des Aufenthaltskantons cessieren nach der Voraussetzung des Gesetzes selbst, wenn in eine dieser Stellen ein Bürger des Ortes kommt, wo diese Behörden ihren Amtssitz haben; in einem solchen Falle wird der Zweck, den das Garantiegesetz im Auge hatte, eben nicht erreicht.

Die gleiche Stellung, die die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler dem Kanton ihres Amtssitzes gegenüber haben, besitzen unsere diplomatischen Vertreter gegenüber ihren Empfangsstaaten[25]), nur mit dem Unterschied, dass die erwähnten Exemptionen auf Bundesrecht, die andern auf Völkerrecht beruhen.

2. Die Wirkungen des (wirklichen oder fingierten) Wohnsitzes sind für die Bundesbeamten ganz dieselben wie für die andern Bürger; sie haben keine Ausnahmsstellung, keine Privilegien, sondern sie unterstehen der Hoheitsgewalt ihres Wohnsitzkantons wie die andern Schweizerbürger[26]). An ihrem Wohnsitz haben sie Steuern zu zahlen; dort üben sie alle ihre politischen Rechte aus[27]). Sie unterliegen auch allen staatsbürgerlichen Pflichten, die an ihrem Wohnsitze gelten. So

---

[24]) Danach kann auch der Kanton, wo der Amtssitz der betreffenden Beamten war, die Erbschaftssteuer erheben.

[25]) v. Liszt, Völkerrecht p. 77. Die Konsuln haben diese Stellung nicht. Ullmer, No. 1287 f.

[26]) Von einer Gleichstellung mit den Beamten des Wohnsitzkantons in den Rechten, die allenfalls diesen zugestanden sind durch die kantonale Gesetzgebung, ist durch kein Bundesgesetz ausdrücklich etwas gesagt, obwohl sich ein entsprechender Artikel wohl empfehlen würde.

[27]) Danach ist es also den Mitgliedern des B.-R. und dem Bundeskanzler faktisch unmöglich, ihr Stimmrecht auszuüben. Für die Instruktoren, die an Kursen ausserhalb des Wohnsitzes teilnehmen, gilt wie für Militärs überhaupt die Bestimmung, dass ihnen bei wichtigen Abstimmungen die Möglichkeit gegeben werden soll, ihre Stimme dem Schulkommandanten abzugeben; Bsbl. 1884 III, 753. Für die Beamten und Angestellten der Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung sind Einrichtungen getroffen, dass sie ihre Stimme abgeben können, auch wenn sie am Abstimmungstage etwa durch Dienst in Anspruch genommen sind. Sie müssen aber, anders als die Militärs, an ihrem Wohnort stimmen, können dies aber schon am Tage vor der Hauptabstimmung tun. B.-G. betr. die N.-R.-Wahlen und eidg. Abstimmungen. A. S. XI, 60.

können sie z. B. die Uebernahme von Gemeindeämtern, für welche ein Amtszwang besteht, nicht gestützt auf ihre Eigenschaft als Bundesbeamte verweigern. Auch zur Ablehnung von Vormundschaften gibt ihnen das Bundesbeamtenverhältnis kein Recht. Wenn aber, wie dies in vielen Kantonen der Fall ist, den Inhabern bestimmter kantonaler Amtsstellen Befreiung von solchen Bürgerpflichten gewährt ist, haben dann die Beamten, die im Verwaltungsorganismus des Bundes eine jenen Beamtungen analoge Stellung einnehmen, diesen Kantonen gegenüber auch ein Recht auf diese Vergünstigung, wenn sie nach Art. 6 des Garantiegesetzes in einem solchen Kanton ihren Wohnsitz haben? Eine bundesrechtliche diesbezügliche Norm existiert nicht; aber trotzdem darf man, glaube ich, die Frage bejahen. Es würde doch dem Verhältnis von Bundesstaat und Gliedstaat widersprechen, wenn die Kantone die Beamten des Bundes schlechter stellen dürften als ihre eigenen. Wo also die Regierungs- oder Staatsräte[28]), die Land- oder Staatsschreiber von der Uebernahme von Vormundschaften befreit sind, da darf auch den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler diese Vergünstigung nicht verweigert werden. Der Entwurf für ein schweizerisches Zivilgesetzbuch dehnt dieses Recht zur Ablehnung von Vormundschaften zu Gunsten dieser obersten Bundesbeamten auf das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft aus (Art. 413). — Von einer staatsbürgerlichen Pflicht sind die Bundesbeamten kraft eidgenössischen Rechts befreit: sie können nicht als eidgenössische Geschworene gewählt werden[29]). Das heisst allerdings nicht, dass die Bundesbeamten ipso iure auch vom Dienst als kantonale Geschworene dispensiert sind; aber wenn dies auch nicht durch die kantonale Strafprozessordnung[30]) als strikte Norm aufgestellt wird, so muss doch die Praxis dazu führen, weil in der Regel die kantonale Geschworenenliste einfach durch Ergänzung der eidgenössischen hergestellt wird[31]).

In keinem Falle dürfen aber die Kantone den Bundesbeamten wegen ihres Dienstverhältnisses zum Bunde eine schlechtere Stel-

[28]) Wie in Waadt, Neuenburg, Freiburg, Wallis, Bern, Genf etc.; siehe Huber, Privat-R. I, 569.

[29]) Art. 110, 4 Org. der Bundesrechtspflege.

[30]) Zürich, Rechtspflegegesetz § 6 erklärt alle eidgenössischen Vollziehungsbeamten als vom Geschworenendienste befreit.

[31]) So nach § 4 des zürcher. Rechtspflegegesetzes. Ausser in Zürich bestehen noch Schwurgerichte in Aargau, Bern, Thurgau, Waadt, Neuenburg, Genf, Solothurn; Zeitschr. f. schweiz. Strafrecht I, 24 f.

lung anweisen, als alle andern Staatsbürger sie haben; der Ausschluss der Bundesbeamten von der Wählbarkeit in eine kantonale Behörde ist deshalb als unzulässig anzusehen. So fand die Bundesversammlung sich einmal veranlasst auszusprechen, „dass den Kantonen gegenüber der eidgenössische Beamte nur als Bürger in Betracht kommt, welcher nach Art. 4 der Bundesverfassung gleiche Behandlung vor dem Gesetze beanspruchen kann, so dass der Ausschluss eines solchen Beamten aus dem kantonalen grossen Rat als Verletzung der Verfassungsbestimmung erscheint“[32]).

Nach dem Wohnsitz der Bundesbeamten richtet sich kraft allgemeiner Grundsätze in der Regel auch ihr Gerichtsstand für Zivil- und Strafprozesse[33]); die Bundesbeamten als solche schlechthin haben keinen besondern Gerichtsstand. Nur aus dem Charakter der speziellen Streitigkeit kann sich ein besonderes Forum ergeben, wenn ausdrückliche Gesetzesbestimmungen dies sagen, was für einen Teil der Prozesse, die eine Folge von Handlungen in amtlicher Stellung sind, geschehen ist. Eine Ausnahme ist nur für die obersten Bundesbeamten, die Mitglieder des Bundesrates, den Bundeskanzler und die sog. Kommissarien gemacht. Einmal kann gegen diese Beamten eine Verfolgung wegen Vergehen, die sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, nur eingeleitet werden, wenn der Bundesrat dazu seine Zustimmung gegeben hat nach Art. 1 des Gesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien. Verweigert der Bundesrat seine Zustimmung, so ist eine Beschwerde an die Bundesversammlung möglich. Stimmt der Bundesrat eventuell die Bundesversammlung zu, so soll der Prozess an die Anklagekammer des Bundesgerichts überwiesen werden. Da indessen nach dem Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege gar nicht die Anklagekammer, sondern die Bundesanwaltschaft zur Anhebung einer Strafuntersuchung kompetent ist, muss die Sache der Bundesanwaltschaft übergeben werden, bevor sie an die Anklagekammer kommt. Das Verfahren richtet sich dann ganz nach Art. 17 bis 42 des Bundesstrafrechtspflegegesetzes. Als urteilendes Gericht hatte das Garantiegesetz unzweifelhaft die Bundesassisen im Auge; indessen passt der Fall nicht recht zum Art. 112, Z. 4 der Bundesverfassung. Dieser Artikel spricht von einer Ueberweisung durch die Wahlbehörde, Art. 1 des Garantiegesetzes von einer

[32]) Salis I, p. 207, No. 150.

[33]) Natürlich, sofern nicht nach andern allgemeinen Grundsätzen das forum delicti commissi massgebend ist.

solchen durch den Bundesrat, trotzdem er die hier in Betracht fallenden Beamten nicht gewählt hat[34]). Statt der Bundesassisen lässt sich daher die Kompetenz des Bundesstrafgerichts konstruieren nach Art. 125 des Organisationsgesetzes, weil es sich hier um Fälle handelt, „die der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstellt sind und nicht in die Kompetenz der Assisen fallen“[35]).

Wie für Vergehen, die von diesen obersten Bundesbeamten begangen werden, hat auch für Vergehen und Verbrechen, deren Opfer sie geworden sind, das Garantiegesetz Ausnahmebestimmungen getroffen durch Art. 4. Danach sollen Vergehen gegen die Personen dieser Beamten nicht der kantonalen Jurisdiktion, sondern dem Bundesgerichte zufallen, und zwar nach den Regeln, die bei Erlass dieses Gesetzes galten, den Bundesassisen. Ist das betreffende Verbrechen durch einen der Art. 46 bis 50 des Bundesstrafrechts normiert, so haben auch jetzt noch die Bundesassisen zu sprechen nach Art. 107 des Organisationsgesetzes und Art. 73 des Bundesstrafrechts. Alle andern Fälle dagegen, seien sie nun durch das Bundesstrafrecht behandelt oder nicht, scheinen mir nach Art. 125 wieder in die Kompetenz des Bundesstrafgerichtes zu gehören, wobei aber die Anwendung des zweiten Absatzes dieses Artikels gegenüber Art. 4 des Garantiegesetzes ausgeschlossen ist. Dass diese Exemption von der kantonalen Jurisdiktion sich durchaus nur auf Verbrechen gegen die Personen, nicht aber auch auf solche gegen das Vermögen dieser Bundesbeamten bezieht, halte ich mit Blumer-Morel[36]) für ganz sicher trotz des etwas ungenauen Ausdrucks des Garantiegesetzes; aber ebenso sicher gilt sie für alle Verbrechen gegen die Person dieser Beamten, gleichviel ob der Täter die Beamtenqualität derselben kannte oder nicht. Einen Spezialfall hebt das Garantiegesetz in Art. 3 besonders hervor: Als Verbrechen soll auch jede Verhaftung der in Art. 1 ge-

[34]) Daran ändert nichts, dass allenfalls die Bundesversammlung auf eine erhobene Beschwerde gegen einen Entscheid des B.-R. die Anklage zuzulassen beschliesst. Die Ueberweisung muss nach Art. 1 des Garantiegesetzes doch durch den B.-R. erfolgen. Zweckentsprechender wäre aber doch, von Anfang an die Zustimmung der B.-Vers. zu verlangen, wenn man doch einmal die strafrechtliche Verfolgung dieser Beamten von der Zustimmung einer obern Behörde abhängig machen will.

[35]) Dass irgendwie ein solcher Fall durch den B.-R. an ein kantonales Gericht gewiesen werden könne, wie Blumer-Morel III, 202 sagt, scheint mir nach Art. 1 des Garantiegesetzes unmöglich, der ja ausdrücklich die Kompetenz des B.-Ger. anerkennt.

[36]) II, 206.

nannten Bundesbeamten gelten, die jemand vornimmt, trotzdem er weiss, dass die nach Art. 2, 1 bei der zuständigen Bundesbehörde einzuholende Bewilligung dazu noch nicht vorliegt (ausser wenn ein solcher Beamter auf frischer Tat erfasst wurde). Dabei soll nicht einmal der Befehl der vorgesetzten Behörde als Entschuldigung gelten. Die Beurteilung fällt als der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstellt auch in die Kompetenz des Bundesstrafgerichts.

III. Kapitel.

Die Begründung des Beamtenverhältnisses.

§ 6.

Die Anstellung.

Alle Stellen in der Bundesverwaltung, die aus irgend welchem Grunde frei werden, sollen gemäss dem Bundesbeschluss über Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates von 1878 (Art. 11) im Bundesblatt zur Wiederbesetzung ausgeschrieben werden[1]). Ausdrücklich sind davon ausgenommen die Stellen, deren Besetzung der Bundesversammlung nach Art. 85, 4 der Bundesverfassung vorbehalten wurde; auch ganz untergeordnete Stellen, deren Zahl und Bestand je nach dem Bedürfnis wechselt, werden nicht besonders ausgeschrieben[2]). Bewerber, die den allfällig bestehenden Erfordernissen genügen, haben ihre Anmeldungen zu richten bald an die der ausgeschriebenen Stelle direkt vorgesetzten Behörde, bald an das betreffende Departement selbst. Die Anstellung erfolgt durch Wahl oder Ernennung[3]). Die zuständige Behörde hat dabei völlig freie Hand; es bestehen nirgends verbindliche Vorschlagsrechte[4]). Grundsätzlich ist nach Art. 102, Ziff. 6 der Bundesrat kompetent, alle Wahlen zu vollziehen, die nicht ausdrücklich einer an-

---

[1]) Bei den meisten höhern Stellungen ist aber diese Ausschreibung in der Regel nur formell.

[2]) Für den Eintritt in einen Vorbereitungsdienst ist natürlich eine spezielle Stellenausschreibung nicht möglich; es wird nur jeweilen periodisch ein Anmeldungstermin veröffentlicht, oder es werden Anmeldungen jederzeit entgegengenommen, z. B. bei der Anmeldung als Instruktionsaspirant.

[3]) Den Unterschied, den man oft zwischen Wahl und Ernennung macht, hält die Terminologie unseres Bundesrechtes nicht fest. Genau genommen geht eine „Wahl" von unten nach oben, eine „Ernennung" von oben nach unten.

[4]) Wenigstens nicht im Verwaltungsorganismus; in andern Gebieten gibt es noch solche, so nach Art. 60 der Mil.-Org. für die Besetzung der höhern Kommandi in der Armee; dieser Artikel hat bekanntlich vor einigen Jahren viel Staub aufgeworfen, ist aber in seiner Fassung so klar und deutlich, wie man nur wünschen kann.

dern Bundesbehörde zugewiesen sind, wie denn auch Art. 85, Ziff. 4 der Verfassung die Wahl der Mitglieder des Bundesrates und diejenige des Bundeskanzlers der Bundesversammlung übergibt. In der Praxis liess sich aber diese weit ausgedehnte Wahlbefugnis des Bundesrates, die fast den ganzen Verwaltungsorganismus des Bundes umfasst, nicht durchführen ohne starke Ueberlastung des Bundesrates. Deshalb sah sich der Bundesrat veranlasst, die Anstellung untergeordneter Beamter den einzelnen Departements anheimzustellen.[5]) Ebenso ist, wenn die Geschäfte einer Abteilung der Bundesverwaltung neben den ordentlichen, vom Bundesrate gewählten Beamten und Angestellten ausserordentliche Aushülfe nötig machen, das betreffende Departement innerhalb der vorhandenen Kredite zu provisorischen Anstellungen ermächtigt. Hat indessen eine solche Anstellung 6 Monate gedauert und soll sie noch weiter fortbestehen, so ist das Departement gehalten, dem Bundesrat Bericht und Antrag vorzulegen, welcher über das weitere beschliesst.[6]) Für den Akt der Anstellung bestehen im Bundesrecht keine speziellen Vorschriften, namentlich ist nicht schriftliche Form gefordert. In der Praxis aber hat sich von selbst die schriftliche Anzeige einer erfolgten Wahl eingebürgert in Gestalt eines Protokollauszuges der Wahlbehörde.[7]) Jedenfalls spielt der Zeitpunkt des Empfangs dieser Anzeige keine Rolle, wenn es sich darum handelt, den Beginn des Beamtenverhältnisses zu fixieren.[8]) Massgebend dafür ist einzig der Moment des Dienstantrittes[9]); erst von diesem an wirken Rechte und Pflichten der Bundesbeamten. Dieser Antrittstermin kann bestimmt sein entweder durch ein Gesetz, wenn etwa ein Beamter auf Anfang einer gesetzlichen Amtsdauer gewählt wird, oder durch den Anstellungsakt für den konkreten Fall; sollte gar nichts in dieser Beziehung bestimmt sein, so ist anzunehmen, dass der Antritt so bald als möglich zu erfolgen hat. Die von der Bundesversammlung oder vom Bundesrat vorgenommenen Wahlen werden übungsgemäss im Bundesblatt publiziert, eine solche Publikation ist aber nicht gesetzlich gefordert, sie kann

[5]) So B.-R.-B. betr. Abänderung des Geschäftsgangs der Postverwaltung, A. S. XII, 682.

[6]) A. S. n. F. III, 393; Bsbl. 1893 V, 265 f.

[7]) Bsbl. 1899, V, 1015.

[8]) Für das deutsche Reichsrecht datiert das Beamtenverhältnis, wenigstens nach Laband, Staatsrecht I, 421, vom Empfang der „Bestallung" an.

[9]) Meyer, Staatsrecht, 462.

also auch nicht eine Voraussetzung sein, ohne die der Beamte Dritten gegenüber zur Vornahme von Amtshandlungen nicht legitimiert ist.

Ueber die rechtliche Natur der Begründung des Beamtenverhältnisses bestehen in der Litteratur verschiedene Ansichten. Darin freilich, dass man nicht ein privatrechtliches Mandat zu Grunde legen darf, wie dies etwa Dubs [10]) noch tut, ist man wohl allgemein einig; im weitern gehen aber die Meinungen stark auseinander. Die einen nehmen an, dass das Beamtenverhältnis begründet werde durch einen einseitigen Staatsakt, der bald als lex specialis [11]), bald als Verwaltungsverfügung [12]) bezeichnet wird. Laband [13]) vertritt dagegen die Ansicht, dass ein besonderer Vertrag zwischen Staat und Beamten abgeschlossen werde, allerdings kein privatrechtlicher, sondern ein öffentlichrechtlicher Vertrag. Dadurch wird das Beamtenverhältnis begründet; davon ist dann zu unterscheiden die Uebertragung besonderer Amtsgeschäfte, die allerdings durch eine einseitige Verfügung des Staates erfolgt. Diese Unterscheidung zwischen dem Erwerb der Beamteneigenschaft und der Uebertragung amtlicher Geschäfte lässt sich indessen auf unsere Verhältnisse kaum anwenden; beide Momente fallen für unser Recht zusammen in den einen Akt der Zuweisung amtlicher Geschäfte; diese Amtsübertragung ist nicht nur wie nach deutschem Staatsrecht der Zweck, sie ist geradezu das Mittel der Anstellung, also der Verleihung der Bundesbeamteneigenschaft. Man kann daher für unsere Verhältnisse das Gegenteil von dem sagen, was Laband für das im deutschen Reich geltende Recht hält: nicht der Erwerb der Beamteneigenschaft, sondern die Zuweisung amtlicher Geschäfte ist das Primäre, und nur als unmittelbare Folge wird die Eigenschaft eines Bundesbeamten erworben. Wenn nun auch die Uebertragung amtlicher Geschäfte durch eine Verfügung einer Bundesbehörde erfolgt, so ist dadurch nicht ausgeschlossen, dass das Bundesbeamtenverhältnis doch auf einem öffentlichrechtlichen Vertrage beruht; denn es ist nicht gesagt, dass eine Verwaltungsverfügung nur einseitig sein kann; sie ist es nur, wenn sie auf Grund eines schon bestehenden Gewaltsverhältnisses erfolgt, z. B. die Ernennung eines Bürgers zu einem militärischen Kommando. Gegenüber den Bundesbeamten wird aber

[10]) Dubs, das öffentliche Recht der schweiz. Eidgenossenschaft I, 123.
[11]) Zorn, Staatsrecht I, 426.
[12]) G. Meyer, Staatsrecht, p. 458.
[13]) Laband, I, 414 f, 421 f.

ein solches Gewaltsverhältnis erst durch die Anstellung begründet, also kann diese nicht einseitiger Staatsakt sein.[14]) Vielmehr nehme ich an, dass das Bundesbeamtenverhältnis auf einem öffentlichrechtlichen Vertrage beruht. Dabei ist die Wahl durch eine Bundesbehörde nur als Erklärung einer Partei aufzufassen [15]), die der Erklärung der andern Partei noch bedarf, um das Beamtenverhältnis zu Stande zu bringen; als bloss einseitiger Akt genügt sie nicht, weil der Eintritt in den Bundesdienst durchaus freiwillig ist. Der Ernannte kann durch ausdrückliche oder stillschweigende Willensäusserung die Annahme der Ernennung erklären. Mit einer Erklärung kann er wohl bis zu dem in der Ernennung festgesetzten Amtsantrittstermin warten. Jedenfalls ist er an Erklärungen, die er vor dem Ernennungsakte abgegeben hat, nicht gebunden; diese sind nicht etwa analog einer Offerte zu behandeln. Verhandlungen, Stellung von bestimmten Bedingungen und dergl. sind für beide Teile unverbindlich, so lange sie nicht in der Ernennung und deren Annahme durch den Beamten zum Ausdrucke kommen, also einen besondern Bestandteil des öffentlichrechtlichen Dienstvertrages bilden. In der Regel wird allerdings für solche besondern Abmachungen kein Raum sein, da die ausgeschriebenen Stellen mit allen Rechten und Pflichten genau bestimmt sind. Immerhin sind bei einigen Stellen, bei deren Besetzung auf hervorragende Kräfte gesehen werden muss, Vereinbarungen nicht durchweg ausgeschlossen, durch die teilweise dem Beamten ausgedehntere Rechte, Gewährung eines höhern Gehaltes oder Erlaubnis zum Betriebe einer Nebenbeschäftigung, zugesichert werden.

Die Zeit, für die das betreffende Amt durch die Anstellung jemanden übertragen werden soll, kann nach unserm Bundesrecht verschieden sein. Als Regel setzt ein Bundesratsbeschluss vom 11. Mai

---

[14]) Dabei macht es keinen Unterschied, ob der neu ernannte Beamte schon in anderer Stellung dem Bunde diente oder nicht; im erstern Falle erstreckt sich ja das Gewaltsverhältnis doch auch nicht auf die Uebernahme einer andern Stellung, sondern nur auf die ihm zuerst übertragene Stellung.

[15]) Die Vertragspartei ist dabei selbstverständlich nur der Bund, der durch die betreffende Behörde vertreten wird. Gleichgültig für den Gewählten ist es, ob die sonst für derartige Akte kompetente Behörde im konkreten Fall sich auf eine gesetzliche Ermächtigung stützt oder nicht. Die Rechtmässigkeit ihrer Handlung hat die Wahlbehörde zu vertreten gegenüber ihrer Oberbehörde. Der Beamte kann sich festhalten an der Erklärung, die die betreffende Behörde ihm gegenüber im Namen des Bundes durch die Wahl abgegeben hat.

1855 [16]) fest, dass die eidgenössischen Beamten auf eine Amtsdauer von 3 Jahren gewählt werden. Diese dreijährige Amtsdauer geht jeweilen mit dem 31. März jedes dritten Jahres zu Ende [17]); sie ist also völlig unabhängig von der dreijährigen Amtsdauer, die Art. 96 der Bundesverfassung für den Bundesrat aufstellt; diese beginnt am 1. Januar. Hier kann daher die Frage gar nicht aufgeworfen werden, ob infolge einer ausserordentlichen Gesamterneuerung der Bundesversammlung gemäss Art. 20, Abs. 2 der Bundesverfassung auch diese durch obigen Bundesratsbeschluss festgesetzte Amtsdauer unterbrochen werde. Was dagegen die dreijährige Amtsdauer des Bundesrates betrifft, so scheint mir kein Zweifel zulässig, dass bei jeder Gesamterneuerung der Bundesversammlung (oder genau genommen des Nationalrates) auch der Bundesrat neu gewählt werden muss. [18]) Die Bundesverfassung will durchaus eine Uebereinstimmung in der Bildung des Nationalrates und des Bundesrates herstellen, weil für die Bundesratswahlen hauptsächlich der politische Gesichtspunkt massgebend ist; wie der Nationalrat ein Abbild der Anschauungen des Volkes sein soll, so ist der Bundesrat als Ausdruck der Stimmungen im Nationalrat aufzufassen, und diese Absicht wird nur erreicht, wenn jeweilen beide Behörden im gleichen Jahre neu gewählt werden.

Von der Regel, dass die Bundesbeamten auf eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt werden, gibt es eine Anzahl von Ausnahmen [19]). Das Bundesgesetz von 1854 betreffend die Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Schule bestimmt, dass die Professoren der Schule in der Regel auf eine Amtsdauer von 10 Jahren ernannt werden [20]), und zwar läuft diese Amtsdauer für jedes einzelne Mitglied des Professorenkollegiums besonders, vom Datum seiner Anstellung an. Für die Grosszahl der übrigen Bundesbeamten dagegen gilt die drei-

[16]) A. S. V, 118.

[17]) Die laufende Amtsdauer datiert seit dem 1. April 1900.

[18]) Blumer-Morel, III, 86.

[19]) Man könnte diese Musterkarte noch um eine Nummer vergrössern, wenn man die Stellung des Bundespräsidenten und des Vizepräsidenten als besonderes Amt auffasst; für diese beiden Beamten besteht nach Art. 98 der B.-V. eine Amtsdauer von 1 Jahr mit Ausschluss der Wiederwählbarkeit in gleicher Eigenschaft für das nächste Jahr.

[20]) Für den Direktor der Anstalt, der aus der Zahl der Professoren gewählt wird, besteht eine Amtsdauer von 2 Jahren, für den Schulratspräsidenten, der ja auch Bundesbeamter ist, eine solche von 5 Jahren. Also eine Musterkarte von Amtsdauern, die sich kaum rechtfertigen lässt.

jährige Amtsdauer in complexu, sie wird nicht für den einzelnen Beamten berechnet; die Folge davon ist, dass Beamten, die im Laufe dieser drei Jahre gewählt werden, das betreffende Amt nur für den Rest der laufenden Amtsperiode übertragen wird. Nach Ablauf der Amtsdauer sind alle bisherigen Inhaber von Stellen in der Bundesverwaltung unbeschränkt wiederwählbar, wenn nicht besondere Gründe vorliegen, die überhaupt eine Anstellung im Dienste des Bundes nicht zulassen[21]). Durch das citierte Bundesgesetz betreffend die Errichtung des Polytechnikums wird eine weitere Ausnahme von der Regel der dreijährigen Amtsdauer statuiert: in Fällen, wo es sich darum handelt, für die Schule ganz besonders tüchtige Männer als Lehrer zu gewinnen, kann eine Berufung auf Lebenszeit stattfinden, wenn dadurch dieser Zweck besser erreicht wird. Von dieser Möglichkeit soll aber nur selten Gebrauch gemacht werden, und so sind in der Tat von den 62 Professoren des Polytechnikums nur 3 auf Lebenszeit angestellt.

Mit der Festsetzung einer bestimmten Amtsdauer beabsichtigt der Staat, seinen Beamten eine Minimalzeit zuzusichern, für welche ihnen das ihnen zugewiesene Amt ohne besondere Gründe nicht entzogen werden soll; der Beamte soll darauf rechnen dürfen, dass er für diese Jahre eine sichere Erwerbsquelle besitzt. Die Uebertragung eines Amtes für eine Amtsdauer ist aber für den Bund nicht verbindlich; wenn er es als in seinem Interesse liegend hält, kann er jedem Beamten ohne besonderes Verfahren sein Amt wieder abnehmen. Das öffentlichrechtliche Gewaltverhältnis schliesst ein unbedingtes Recht, ein ius quæsitum auf Beibehaltung des Amtes aus. „Das Amt ist an sich kein Vermögensrecht, welches einmal erworben wie andere Vermögensrechte fortdauert“[22]). In diesem Falle findet, weil damit die für den Beamtenbegriff notwendigen Beziehungen zu bestimmten amtlichen Geschäften aufhören, das Beamtenverhältnis auch sein Ende. Diese Folge tritt natürlich dann nicht ein, wenn etwa nur tatsächlich, nicht rechtlich die Besorgung amtlicher Geschäfte durch den Beamten aufhört, geschehe dies wegen Krankheit oder Urlaub oder wegen Suspension bei Anlass eines Strafverfahrens und drgl. Wird aber dem Beamten die Ausübnng der ihm übertragenen Funktionen durch die Regierung definitiv entzogen und hört damit das Beamtenverhältnis auf, bevor die Zeit abgelaufen ist,

[21]) Konkurs, fruchtlose Pfändung, Bevogtigung.

[22]) Regierungsentwurf zum deutschen Reichsbeamtengesetz vom 8. April 1872; Motive Seite 72.

für die der Beamte engagiert worden ist, so bleibt ihm stets ein allfälliger Entschädigungsanspruch gewahrt. Mit dem Ablauf jeder Amtsperiode geht streng genommen das Beamtenverhältnis eo ipso unter. Es kann aber wieder auf eine weitere Amtsdauer neu hergestellt werden, und dies geschieht ja auch fast ausnahmslos, wenn der betreffende Beamte dazu bereit ist; sogar wenn der Beamte etwa wegen hohen Alters nicht mehr voll leistungsfähig ist, wird er doch aus Billigkeitsrücksichten meist wieder gewählt[23]), wenn vielleicht auch mit reduziertem Gehalt. Diese Wiederwahl ist so durchweg das Gewöhnliche, dass bei der periodischen Ausschreibung der Stellen der Bundesverwaltung ausdrücklich gesagt wird, dass die bisherigen Inhaber ohne weiteres als angemeldet angesehen werden. Aber das Recht kann dem Bunde nicht bestritten werden, am Ende einer Amtsperiode einen Beamten nicht wieder zu wählen, ihn ohne Formalität, ohne Angabe von Gründen einfach auf die Gasse zu stellen. Diese rechtliche Lage der Beamten wird noch weiter verschlechtert dadurch, dass der Anmeldungstermin auf etwa 5 Wochen vor Ablauf der Amtsdauer festgesetzt wird, die Erneuerungswahlen und die Mitteilung davon noch später erfolgen; der Schlag einer Nichtwiederwahl kann also einen Beamten treffen zu einer Zeit, wo es ihm nicht mehr möglich ist, ein Unterkommen zu finden auf den Tag seiner Entlassung.

Neben der Anstellung auf eine bestimmte Amtsdauer kennt unser Bundesrecht auch eine Anstellung auf unbestimmte Zeit[24]). Diese ist namentlich üblich bei den untergeordneten Beamtungen, deren Inhaber man früher zusammenfasste unter der Bezeichnung „Angestellte"; davon wurden die eigentlichen Beamten unterschieden als Inhaber von Stellen, für die eine Amtsdauer bestand. Nach diesem Gesichtspunkt sind auch jetzt noch die Anstellungskompetenzen zwischen dem Bundesrat und den einzelnen Departementschefs verteilt: die Beamten mit fester Amtsdauer wählt der Bundesrat, das untere Personal, die sog. Angestellten, wird ernannt auf unbestimmte Zeit vom Chef des betreffenden Departements oder von einer andern Behörde dieses Departements[25]). Wir finden indessen in der Bundesverwaltung Personen, die auch nur auf unbestimmte Zeit gewählt sind und trotzdem zu den obersten Beamten des Bundes gehören; dies sind die diplomatischen

[23]) Bsbl. 1881, IV, 395.
[24]) B.-R.-B. A. S. V, 118.
[25]) B.-R.-B. A. S. n. F. XII, 682.

Vertreter der Schweiz im Auslande; für sie besteht keine feste Amtsdauer[26]). Der Bundesrat hat dies damit motiviert, dass das Verhältnis zwischen Regierung und diplomatischen Vertretern ohne das unbeschränkteste persönliche Vertrauen nicht bestehen könne; sobald daher dieses Vertrauen nicht mehr vorhanden sei, müsse das Verhältnis jederzeit aufgehoben werden können[27]). Die Anstellung auf unbestimmte Zeit hat zur Folge, dass die betreffenden Beamten jederzeit ihres Amtes enthoben werden können, ohne dass sie vorher benachrichtigt werden; auch verlieren sie jeden Anspruch auf Zahlung eines Gehaltes mit dem Momente der Entlassung. Das Beamtenverhältnis dauert nicht weiter, sondern geht zugleich unter mit der Zurückziehung der früher erfolgten Amtsübertragung; denn unser Recht kennt keine „einstweilige Versetzung in den Ruhestand unter Bewilligung eines Wartegeldes".

Besondere Umstände können bewirken, dass eine Anstellung auf eine feste Amtsdauer sich verwandelt in eine solche auf unbestimmte Zeit. Ein Bundesratsbeschluss von 1894[28]) bestimmt nämlich, dass das Dienstverhältnis von Beamten der Bundesverwaltung, die in Konkurs geraten oder bevogtet werden, vom Tage der amtlichen Bekanntmachung des Konkurses oder der Bevogtigung an provisorisch wird, also jederzeit vom Bunde aufgehoben werden kann. Die gleiche Wirkung tritt ein, wenn gegen einen Beamten in der Betreibung auf Pfändung ein Verlustschein ausgestellt worden ist. In allen diesen Fällen behält sich der Bundesrat weitere Verfügungen vor. Erfolgt eine Rehabilitation nach Art. 26 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes oder die Aufhebung der Bevogtigung, bevor der Bund von seinem Rechte, das Verhältnis sofort aufzulösen, Gebrauch gemacht hat, so tritt das frühere Dienstverhältnis wieder in Kraft, das nun weiter dauert bis zum ursprünglich festgesetzten Endtermin.

Auch bei der Anstellung auf unbestimmte Zeit macht tatsächlich der Bund doch nicht ohne besondere Gründe von seinem Rechte Gebrauch, diese Beamten jederzeit wieder zu entlassen; so befinden sich in der Bundesverwaltung eine grosse Zahl von Personen, die eine Stelle schon Jahre lang bekleiden; das Amt ist ihnen zum Lebensberuf geworden.

Den Beamten ihrerseits steht das Recht zu, jederzeit ihre Ent-

[26]) Blumer-Morel, III, 119. Bsbl. 1893, III, 69 f. Salis No. 154.
[27]) Bsbl. 1877, IV, 36.
[28]) A. S. n. F., XIV, 252.

lassung aus dem Dienste zu nehmen. Aus der Anstellung auf unbestimmte Zeit ergibt sich dies von selbst; aber auch bei der Anstellung auf eine feste Amtsdauer hat der Bundesrat dies Recht anerkannt[29]). In der Tat ist denn auch die Zahl der freiwillig austretenden Beamten ziemlich gross[30]). Dieser starke Wechsel im Beamtenpersonal des Bundes muss für dessen Qualität durchaus schädlich sein; denn es liegt im hohen Interesse des Staates, dass seine Beamten ihm möglichst lange dienen, damit sie die früher erworbenen Kenntnisse und Erfahrungen in seinem Dienste verwenden können. Besonders für unsere Verhältnisse ist dies wichtig, da eine grosse Zahl von Bundesbeamten nicht vorgebildet sind und also stets eine gewisse Zeit brauchen, um sich einzuarbeiten; diese Zeit geht dem Bunde fast ganz verloren, wenn der Beamte seinen Dienst so bald wieder verlässt. An diesem Uebelstand des starken Wechsels in unserem Beamtenpersonal ist neben andern Umständen mit schuldig die Unsicherheit, in der sich die Bundesbeamten über die Dauer ihrer Anstellung befinden. Was Wunder also, dass viele Beamte den Bundesdienst nur als Interimsstadium wählen und ihn wieder verlassen, sobald sich ihnen eine bessere und sicherere Stellung anderswo bietet! Im Privatdienste sind sie wenigstens geschützt gegen willkürliche Entlassung durch Ansetzung von Kündigungsfristen, während der Bund sie am Ende einer Amtsdauer oder jederzeit ohne weiteres an die Luft setzen kann. Mit unsern kurzen Amtsdauern haben weder die Städte noch die Kantone noch der Bund gute Erfahrungen gemacht. So weist schon 1866 der Bundesrat auf die unerfreuliche Tatsache hin, dass die eidgenössische Verwaltung schon viele und sehr tüchtige Männer an den Privatdienst verloren hat[31]), was er namentlich der Kürze der Amtsdauer zuschreibt. Dieselben Verhältnisse erwähnt wieder die Botschaft über die Versicherung der Bundesbeamten[32]).

Das System der Anstellung auf feste Amtsdauern ist eine Folge der Staatsform der Demokratie. In den monarchisch organisierten Staaten, ebenso auch in Frankreich, ist dagegen die Anstellung auf Lebenszeit die Regel, die nur aus besondern gesetzlich vorgesehenen Gründen

---

[29]) Blumer-Morel, III, 85.

[30]) Bsbl. 1881, IV, 333 f. Von 6310 männlichen Beamten 201 Gestorbene, 191 Entlassene, 695 Ausgetretene, von 795 weiblichen Beamten 10 Gestorbene, 13 Entlassene, 71 Ausgetretene.

[31]) Bsbl. 1866, II, 355.

[32]) Bsbl. 1881, IV, 333 f.

ausser Kraft tritt. Lebenslängliche Uebertragung amtlicher Funktionen verträgt sich aber nicht mit dem Prinzip der Demokratie. Deshalb erfolgen in den Vereinigten Staaten von Amerika alle Anstellungen nur auf eine Amtsdauer von 6 Jahren. Für die Schweiz brachte die Regeneration in den dreissiger Jahren die Beseitigung der langen Amtsdauern und des Prinzips der Lebenslänglichkeit in den regierenden Behörden[33]); in der Reaktion gegen das bisherige Geschlechterregiment ging man in der Beschränkung der Amtsdauern sehr weit. Aus dem Staatsrecht der Kantone wurden dann diese kurzen Amtsdauern in das Bundesrecht herübergenommen, wozu das so oft an die Wand gemalte Gespenst der drohenden Bureaukratie ein redlich Teil mitwirkte. Das System der kurzen Amtsdauern, das zur Zeit der Regeneration eine Folge der starken Reaktion war, die, wie jede Reaktion, übers Ziel hinausschoss und sich dem entgegengesetzten Extreme zuneigte, hat aber heutzutage keine innere Berechtigung mehr, dagegen der Nachteil, dass dem Bunde bei der Konkurrenz um tüchtige Leute der Privatdienst sehr oft den Rang abläuft[34]), so dass der Bund zur Deckung seines Personalbedarfs nicht immer die fähigsten Personen zu gewinnen im Stande ist. Allerdings wirken dabei noch andere Faktoren mit, aber wenn die jetzt vorhandene Unsicherheit der Dauer der Anstellung gehoben werden könnte, wäre schon viel gewonnen. Dies liesse sich erreichen durch Einführung einer längern Amtsdauer von mindestens etwa 6, besser noch von 10 Jahren für alle Beamten, die gegenwärtig auf 3 Jahre gewählt sind. Die Beamten brauchten sich dann nicht so oft auf die Eventualität gefasst zu machen, dass ihre Tätigkeit im Bundesdienst mit Ablauf der kurzen Frist von drei Jahren schon wieder ihr Ende erreicht; das Bedürfnis, möglichst bald eine andere sicherere Stellung zu finden, wäre nicht gross, so dass die Stabilität des Personals gesicherter wäre. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass eine Unmasse von Schreibereien, die jetzt bei Anlass von Wiederwahlen alle drei Jahre wiederkehren, sich weniger oft wiederholen würden. Für die jetzt auf unbestimmte Zeit gewählten Beamten könnte dasselbe Ziel, Gewährung einer Sicherheit dafür, dass ihre Anstellung eine längere Dauer haben wird und dass sie nicht jederzeit auf den Verlust ihrer Stellung gefasst sein müssen, dadurch erreicht werden, dass man, unter Beibehaltung der Anstellung auf unbestimmte Zeit, eine beiderseits verbindliche

[33]) Dändliker, Geschichte der Schweiz, III, 568.
[34]) Bsbl. 1881, IV, 342 f.

Kündigungsfrist einführte, etwa dieselbe, die im Gebiete des Privatrechts beobachtet wird. Vorteilhaft wäre es wohl auch, wenn diese Art der Anstellung auf unbestimmte Zeit unter Festsetzung von Kündigungsfristen ausgedehnt würde auf alle Beamten des Bundes. Wenn ja doch der Bund gegenüber der Konkurrenz des Privatdienstes den Kürzern zieht, so muss er suchen, möglichst gleiche Anstellungsverhältnisse herzustellen, wie sie im Privatrecht bestehen. Nur für die obersten Stellen von wirklich politischer Bedeutung, also für die Mitglieder des Bundesrates und etwa noch für den Bundeskanzler, wäre Beibehaltung des Systems der Amtsdauern zu empfehlen, aber mit einer Ausdehnung dieser Amtsdauer auf mindestens das Doppelte der jetzt festgesetzten Zeiträume. Für die diplomatischen Vertreter der Schweiz im Ausland bliebe es dann beim Alten aus den vom Bundesrat angegebenen Gründen, die aus der besonderen Vertrauensstellung dieser Beamten zur Bundesregierung sich ergeben:[35]) sie können jederzeit, wenn die Umstände es nötig machen, entlassen werden[36]). Die übrigen Beamten dagegen wären bei Einführung einer bestimmten Kündigungsfrist gegen plötzliche Entlassung geschützt, und der Bund seinerseits wäre auch dagegen gesichert, dass die Beamten bei schöner Gelegenheit ihm auf und davon laufen; die Einhaltung der Fristen durch die Beamten liesse sich wohl erreichen durch Festsetzung einer Konventionalstrafe bei vorzeitigem Verlassen der Stelle.

§ 7.

Erfordernisse für die Anstellung im Dienste des Bundes.

I. Da in einem höhern oder geringern Grade doch jeder Beamte Teil hat an der Repräsentation der Staatshoheit, ist der Bund genötigt, sich dessen zu versichern, dass nur solche Personen in seinen Dienst eintreten, die dieser Stellung auch würdig sind. Aus diesem Grunde fordert der Bund, dass jeder, der als Beamter in die Bundesverwaltung

[35]) Bsbl. 1867, II, 339; 1893, III, 71. Salis I, No. 2, 154.

[36]) Bei diesen Beamten hat auch die plötzliche Entlassung keine sehr fühlbaren finanziellen Nachteile, da bekanntlich zu diesen Posten nur Personen gewählt werden können, die über grosse Mittel verfügen, da sie meistens aus der eigenen Tasche zulegen müssen.

Aufnahme sucht, im vollen Besitz aller bürgerlichen Ehrenrechte stehe. Unfähig, Bundesbeamte zu werden, sind daher vor allem diejenigen, die zu Zuchthausstrafe verurteilt und demzufolge des Aktivbürgerrechts verlustig erklärt worden sind. Nach dem deutschen Strafgesetzbuch[1]) hat die Verurteilung zu Zuchthaus die dauernde Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter zur Folge; nach dem Bundesstrafrecht besteht sie nur für eine vom Richter festzusetzende Zeit[2]); der Richter kann aber auch den Verlust des Aktivbürgerrechts auf Lebenszeit aussprechen. In allen Fällen, wo die Strafkompetenz der Kantone begründet ist, gelten für den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte infolge von Zuchthausstrafe auch die einzelnen kantonalen Bestimmungen; diese bilden allerdings eine ganze Musterkarte von Modifikationen[3]), so dass die Frage, ob zu Zuchthaus Verurteilte später wieder fähig werden, ein Amt in der Bundesverwaltung zu bekleiden, sehr verschieden zu beantworten ist. So lange ein zu Zuchthaus Verurteilter nach dem Rechte des Kantons, wo er abgeurteilt wurde, der bürgerlichen Ehrenrechte verlustig erklärt wird, ist er auch unfähig, Bundesbeamter zu werden; die Praxis unserer Bundesbehörden wird aber solchen Personen für immer den Eintritt in die Bundesverwaltung verwehren. Gleichfalls ausgeschlossen sind alle, denen durch besondern Richterspruch die bürgerlichen Rechte aberkannt wurden, für die im Urteile festgesetzte Zeit, ebenso diejenigen, denen in Verbindung mit Amtsentsetzung die Fähigkeit abgesprochen wurde, ein öffentliches Amt zu bekleiden[4]).

Aus dem gleichen Grunde erklärte ein Bundesratsbeschluss von 1879 alle diejenigen für nicht wählbar an eine eidgenössische Stelle, die in Konkurs gefallen sind. Dieser Bundesratsbeschluss wurde aber aufgehoben durch einen neuen Beschluss von 1894, der diese Bestim-

---

[1]) § 31.

[2]) Art. 3.

[3]) In einigen Kantonen hat Zuchthausstrafe den Verlust der bürgerlichen Rechte zur unmittelbaren Folge auf Lebenszeit (Thurgau, Waadt, Wallis, Glarus, Schwyz), in andern tritt der Verlust auch ohne weiteres ein, die Zeit ist in das Ermessen des Richters gestellt (Zürich, Basel, Zug, Solothurn), meist mit Festsetzung eines Maximums; andere Kantone lassen eine Rehabilitation zu (Luzern, St. Gallen). Stooss, schweizerisches Strafrecht, p. 368; systematische Zusammenstellung der Strafgesetzbücher, p. 165.

[4]) Bundesstrafrecht, Art. 6.

mung nicht mehr enthält[5]). Es wird also darauf ankommen, ob das jeweilen anzuwendende kantonale Recht von der Fakultät des Art. 26 des Rechtstrieb- und Konkursgesetzes Gebrauch gemacht und den Verlust der bürgerlichen Rechte gegenüber Konkursiten ausgesprochen hat. Als Instruktoren oder andere Militärbeamte, für welche die Offiziersqualität Voraussetzung ist, sind dagegen Konkursite keinenfalls wählbar[6]). Den Konkursiten gleichgestellt sind alle diejenigen, die infolge von Bevogtigung in den bürgerlichen Ehrenrechten eingestellt worden sind. Wird etwa eine Person, die durch Richterspruch oder durch Konkurs in den bürgerlichen Rechten eingestellt wurde, doch an eine Stelle in der Bundesverwaltung gewählt, so ist diese Wahl ungültig, weil solche Personen schlechtweg unfähig sind zur Bekleidung einer amtlichen Stellung. Sonst existiert kein allgemeines Erfordernis für die Anstellung in der Bundesverwaltung. Es ist nirgends vorgeschrieben, dass die Bewerber die schweizerische Nationalität besitzen oder nachträglich erwerben müssen; deshalb gilt bei uns nicht, wie in andern Staaten, die Regel, dass die Anstellung im Staatsdienst unmittelbar den Erwerb der Staatsangehörigkeit zur Folge hat. Anstellung von Ausländern ist allerdings eine ziemlich seltene Ausnahme; immerhin finden sich einige Beispiele in der Person mehrerer Professoren am Polytechnikum[7]). Ebensowenig wird Volljährigkeit oder männliches Geschlecht gefordert; namentlich die Post- und Telegraphenverwaltungen beschäftigen eine ganze Anzahl minderjähriger und weiblicher Angestellter[8]).

II. Dagegen finden sich für einzelne Stellen in der Bundesverwaltung einige Erfordernisse für die Wahlfähigkeit aufgestellt.

1. Als Mitglieder des Bundesrates können nicht gewählt werden Personen, die mit einem andern Mitglied in einem nahen Verwandtschaftsgrade stehen; ebenso sind sie ausgeschlossen von der Wahl als Departementssekretäre oder an andere oberste Stellen der Bundesver-

---

[5]) A. S. XIV, 252.

[6]) Bundesratsbeschluss von 1893; Militärverordnungsblatt 1893, No. 105.

[7]) Dass man dabei möglichst Schweizerbürger berücksichtige, behauptet allerdings der B.-R. im Bsbl. 1901, I, 710.

[8]) Man kann also nicht sagen, dass der Besitz der bürgerlichen Ehren und Rechte ein Erfordernis für die Anstellung sei, sondern nur, dass diese Ehren und Rechte nicht verloren gegangen sein dürfen.

waltung, so als Kanzler, Vizekanzler, Archivar[9]). Die Tendenz dieser Vorschrift ist klar: Verhinderung einer Nepotenwirtschaft im Bunde. Wie diese Vorschrift sich gegen eine allfällige Uebermacht einer einzelnen Familie richtet, so sucht eine andere Norm zu verhindern, dass etwa ein Kanton zu grossen Einfluss auf die Bundesverwaltung gewinne: nach Art. 96 der Bundesverfassung sind in den Bundesrat nicht wählbar alle Angehörigen eines Kantons, der in dieser Behörde schon vertreten ist[10]). Einzig für die Mitglieder des Bundesrates ist ferner noch aufgestellt das Erfordernis der Volljährigkeit nach Art. 75 der Bundesverfassung.

2. Für eine Zahl von Stellen, die in einem besonderen Masse fachmännische Kenntnisse voraussetzen, bestehen im Bundesrecht einige Vorschriften, die die Existenz dieser Voraussetzung sichern. Dies kann dadurch erreicht werden, dass man zu solchen Stellen nur Personen zulässt, die sich in einer andern bestimmten Stellung die nötigen Kenntnisse erworben haben. Deshalb ist vorgeschrieben, dass als Instruktor nur wählbar ist, wer in der eidgenössischen Armee einen Grad bekleidet[11]), und zwar müssen die Instruktoren bis zu denjenigen zweiter Klasse Offiziere, die Hülfsinstruktoren wenigstens Unteroffiziere sein. Daher kann ein Offizier einer fremden Armee, der sich bei uns naturalisieren lässt und in das Instruktionskorps einzutreten wünscht, nicht als Instruktor gewählt werden, bevor er die gesetzlichen Kurse absolviert und einen Grad in unserer Armee erworben hat. Für andere Stellen wird direkt ein Nachweis über einen ganz bestimmten Bildungsgang verlangt. Wer sich z. B. als Ingenieur I. Klasse des Oberbauinspektorates oder des Amtes für geistiges Eigentum meldet, muss Zeugnisse über ein technisches Hochschulstudium vorlegen, ein Ingenieur II. Klasse mindestens solche über Technikumsbildung. Aehnliches gilt für die Architekten der Direktion der eidgenössischen Bauten.

Spezielle, vor einer Bundesbehörde abzulegende Prüfungen kennt im allgemeinen unser Bundesrecht nicht; einige Ausnahmen be-

[9]) B.-B. über Organisation des B.-R., A. S. III, 480, Art. 3. Der Beschluss spricht nur von den „obersten Bundesbeamten"; ob man diese Bestimmung anwenden soll auf die obersten Beamten der Departemente gegenüber dem jeweiligen Departementschef, wie Blumer-Morel, III, 87, scheint mir sehr fraglich; dies würde bei einem Departementswechsel doch zu unbequeme Folgen haben können.

[10]) Diese Vorschrift gilt nicht für die andern obersten Bundesbeamten; ihre Ausdehnung auf diese wäre auch gewiss nicht zu empfehlen.

[11]) Regulativ für Annahme von Offizieren als Aspiranten auf Instruktorenstellen bei der Infanterie, Militär-Verordnungsblatt 1894, No. 92; Verordnung über die militärische Einteilung der Instruktoren, M.-V.-B. 1876, No. 116.

stehen aber doch. Aspiranten auf Instruktorenstellen bei der Infanterie müssen sich einer Prüfung unterziehen [12]), die sich aber nur auf die militärischen Fachkenntnisse erstreckt; wer sie nicht besteht, kann nach einem halben Jahr nochmals zugelassen werden; eine nochmalige Wiederholung ist nicht vorgesehen. Erst eine neue Prüfung aber schliesst den Eingang zur Anstellung als definitiver Aspirant auf; ihr Programm beschränkt sich jedoch auf mündliche und schriftliche Lösung verschiedener Aufgaben. In neuester Zeit, 1899, wurde die Zahl der Instruktorenexamina noch um eins vermehrt: Bewerber um Instruktorenstellen I. Klasse sollten sich nochmals prüfen lassen; im Jahr 1901 wurde aber die diesbezügliche Verordnung wieder zurückgezogen [13]).

Besondere Prüfungen sind ferner vorgesehen für Bewerber um Stellen bei der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung. Durch eine erste Prüfung haben sie sich auszuweisen über eine ordentliche allgemeine Bildung; darauf müssen sie eine Lehrzeit durchmachen; dann werden sie zur Patentprüfung zugelassen, durch die sie sich den besondern fachtechnischen Ansprüchen einer solchen Stellung gewachsen zeigen müssen [14]).

Ausser diesen für solche Stellen allgemein vorgesehenen Prüfungen können in einzelnen Fällen auch für andere Stellen die Bewerber angehalten werden, sich über den Besitz der für die betreffende Stellung nötigen Kenntnisse prüfen zu lassen, wenn die Oberbehörden dies für nötig halten. Dieser Fall wird namentlich oft eintreten bei Stellen, die die Kenntnis wenigstens zweier unserer Landessprachen verlangen; und davon werden zum grossen Teil auch die untern Anstellungen betroffen. Wenn eben das eigentümliche Zusammenwachsen der Eidgenossenschaft aus verschiedensprachigen Gebieten schon für die gewöhnlichen Staatsangehörigen die Kenntnis wenigstens zweier Landessprachen wünschbar

[12]) Regulativ für Anmeldung, Prüfung und Annahme von Offizieren als Aspiranten auf Instruktorenstellen bei der Infanterie. M.-V.-B. 1894, p. 153. Für die Instruktionsaspiranten anderer Waffen ist keine Prüfung vorgesehen. Nur für Aspiranten bei der Sanitätstruppe wird gefordert Bestehen der eidgenössischen Medizinalprüfung; diese muss aber überhaupt schon vor der Anmeldung abgelegt worden sein.

[13]) Eine dritte Prüfung ist doch des Guten zu viel und nähert sich zu sehr der Iheringschen Idee vom ewigen Examen („Scherz und Ernst", p. 92). Die mehrjährige Dienstzeit als Instruktor II. Klasse sollte doch genügen, um die Fähigkeit der Kandidaten beurteilen zu können.

[14]) A. S. XV, 110; XVI, 820.

macht, so ist ganz natürlich dieses Bedürfnis für die Bundesbeamten noch in erhöhtem Masse vorhanden.

In keinem Falle gibt das erfolgreiche Bestehen einer solchen Prüfung dem Bewerber ein Anrecht auf seine Anstellung im Dienste des Bundes, und ebensowenig hat, wer die Prüfung mit besserm Resultate bestanden hat, ein Vorzugsrecht vor einem andern, dessen Leistungen dabei geringer waren. Der Ausweis über eine bestandene Prüfung hat lediglich den Charakter eines Befähigungsausweises zur Bekleidung einer Anstellung in der Bundesverwaltung; die zur Anstellung kompetente Behörde behält in der Auswahl der Personen gänzlich freie Hand. In der Regel, ja fast ausnahmslos werden freilich alle, die eine solche Prüfung bestanden haben, im Dienste des Bundes eine Anstellung erhalten; aber ein Recht darauf kann es nicht geben [15]).

Es tauchte auch schon der Gedanke auf, ein allgemeines Prüfungssystem für alle Anstellungen im Dienste des Bundes einzuführen, wovon nur die ganz untergeordneten Beamten ausgenommen wären. Einen dahinzielenden Vorschlag machte die Bundeskanzlei, als der Bundesrat die einzelnen Departemente um Gutachten zur Regelung der Anstellungsverhältnisse in der Bundesverwaltung ersuchte [16]). Danach sollte also ein geregelter Bildungsgang und eine Staatsprüfung für den Verwaltungsdienst erreicht werden, wie sie in vielen andern Staaten bestehen, namentlich in Deutschland und Frankreich, auch zum Teil in den Vereinigten Staaten von Amerika. Die Vorteile eines solchen Prüfungssystems sind offensichtlich; es sichert dem Staate ein wohlgeschultes, seiner Aufgabe gewachsenes Beamtenpersonal; es gewährt auch die grösste Garantie dafür, dass bei Anstellungen weniger die politische Parteizugehörigkeit als vielmehr die Tüchtigkeit der Bewerber den Ausschlag gibt, ein Punkt, der namentlich in den vereinigten Staaten eine Rolle spielt im Kampf gegen das „Beutesystem“ und der vielleicht auch einst bei uns in Kantonen und Bund von Bedeutung werden kann [17]). Der Bundesrat fand jedoch ein solches Prüfungssystem ganz

[15]) In der V. betr. Heranbildung von Telegraphenaspiranten wird zwar von einem „Rechte zum Eintritt als besoldeter Gehülfe“ gesprochen, das den patentierten Aspiranten zustehe [A. S. XIV, 719]; richtig ist aber nur, dass die Prüfung die Möglichkeit gibt, eine entsprechende Anstellung zu erhalten.

[16]) Hilty, politisches Jahrbuch 1897, p. 619.

[17]) Und der zum Teil, wenigstens für die obersten Staatsbeamtungen, schon wirklich massgebenden Einfluss gewonnen hat.

unnötig und zu kostspielig. Man darf auch wohl sagen, dass bis jetzt die Praxis der Bundesbehörden es verstanden hat, dem Bunde ein im ganzen tüchtiges Beamtenpersonal zu verschaffen. Dies wird dadurch erreicht, dass man für höhere Stellungen entweder Personen nimmt, die in einer untern Anstellung des Bundes sich schon bewährt haben oder die in einer kantonalen Stellung Erfahrungen erworben haben; de facto sind also doch in der Regel unsere Bundesbeamten, wenigstens diejenigen in wichtigeren Stellen, für ihren Beruf praktisch vorgebildet. Ausserdem sucht man auch theoretisch geschulte Leute in die Bundesverwaltung heranzuziehen dadurch, dass man akademisch Gebildete bei sonst gleichen Verhältnissen andern vorzieht; dies wird bisweilen in der Ausschreibung der betreffenden Stellen ausdrücklich zugesichert.

§ 8.

Bedingungen des Amtsantrittes.

Bei der Vornahme der Anstellung haben beide Parteien, der Bund wie der Bewerber, die Absicht, dass das Beamtenverhältnis von dem Zeitpunkt des Amtsantrittes an wirke, der bald durch Gesetz, bald durch den Anstellungsakt gegeben ist. Diese Absicht kann sich aber nur verwirklichen, wenn zuvor einige Bedingungen erfüllt sind, die das Bundesrecht teils allgemein, teils für bestimmte Beamtungen aufgestellt hat. Von den eben besprochenen Erfordernissen für die Anstellung sind diese Bedingungen des Amtsantrittes erheblich verschieden. Jene müssen schon vorhanden sein, bevor nur eine Ernennung oder Wahl des betreffenden Bewerbers erfolgen kann; diese dagegen sind erst eine Folge der wirklich vorgenommenen Wahl oder Ernennung. Jene bedingen die Anstellung überhaupt, diese die Uebernahme des zugewiesenen Amtes. Anderseits sind diese Bedingungen des Amtsantrittes nicht zu rechnen unter die Pflichten der Beamten. Wenn jemand nach seiner Ernennung zum Bundesbeamten diese Bedingungen nicht erfüllt, so begeht er keine Pflichtverletzung, die nach den Normen über die Verantwortlicheit geahndet werden könnte. Nicht aus der Uebertragung eines Amtes, sondern vor der Uebertragung eines Amtes ergibt sich die Notwendigkeit, diese Bedingungen zu erfüllen[1]). Der Amtsantritt wird hinausgeschoben, bis diese Bedingungen erfüllt sind;

[1]) Laband, I, 429. Meyer 461.

weigert sich der Gewählte von vornherein, sie zu erfüllen, oder kommt er einer diesbezüglichen Aufforderung der Oberbehörde binnen festgesetzter Frist nicht nach, so fällt die Ernennung als ungültig dahin, und es muss eine neue Wahl vorgenommen werden. Dass der Betreffende nun trotzdem Beamter ist und bleibt, und dass er nur das ihm zugedachte Amt nicht übernehmen kann, ist gewiss nach unserem Recht nicht anzunehmen[2]).

1. Die eine Bedingung dieser Art ist, dass, wer in den Dienst des Bundes treten will, keine Verpflichtungen irgend welcher Art gegenüber Dritten haben darf, die seine dienstlichen Verhältnisse zu Ungunsten des Bundes als Dienstherrn beeinflussen könnten; wer solche Verpflichtungen hat, muss sie quittieren, bevor er das ihm zugewiesene Amt antreten kann. Dies fordert durchaus das ganz ausgesprochene Interesse des Staates; denn in besonders starkem Masse gilt für das Beamtenverhältnis der Satz, dass eben niemand zwei Herren dienen kann. Hierher gehören die Bestimmungen betreffend das Verbot der Annahme von Orden und Pensionen nach Art. 12 der Bundesverfassung und diejenigen über die Unvereinbarkeit anderer Anstellungen mit Beamtungen in der Bundesverwaltung. Inhaltlich sind diese Bedingungen des Amtsantrittes dieselben wie die entsprechenden Verpflichtungen der Bundesbeamten[3]); in den Folgen des Ungehorsams gegen diese Vorschriften besteht aber ein grosser Unterschied: gegen wirkliche Bundesbeamte tritt strafrechtliche Verfolgung ein; diejenigen, die zu Bundesbeamten ernannt worden sind, aber diesen Bedingungen des Amtsantrittes nicht genügen, können einfach das betreffende Amt nicht übernehmen; ihre Ernennung wird hinfällig.

Eine Bedingung des Amtsantrittes und nicht ein Erfordernis der Wählbarkeit enthält auch der Art. 96 unter Verweisung auf Art. 75 der Bundesverfassung, indem dieser festsetzt, dass nur stimmberechtigte Schweizerbürger weltlichen Standes in den Bundesrat gewählt werden können. Die Meinung ist gewiss nur die, dass Personen des geistlichen Standes, die mit der Seelsorge sich irgendwie beschäftigen, ausgeschlossen sein sollen. Es ist aber denkbar, dass jemand, der dem geistlichen Stande angehört, gewählt wird, nachdem er erklärt hat, im Falle einer Wahl werde er den geistlichen Stand quittieren; nur wenn er dies

[2]) Nach Labands Unterscheidung zwischen Begründung des Beamtenverhältnisses und der Uebertragung eines bestimmten Amtes wäre dies die unvermeidliche Folge.

[3]) § 12. Bsbl. 1852, I, 89.

Versprechen bis zum Tage des Amtsantrittes nicht erfüllt, wird seine Wahl hinfällig. Katholische Geistliche allerdings werden wohl nicht in den Bundesrat eintreten können, da nach kanonischem Recht die Priesterqualität ein character indelebilis ist. Das Band, das sie unauflösbar mit der Kirche verbindet, bricht auch durch Aufgabe der aktiven Seelsorge nicht; daher würde auch immer die Gefahr bleiben, dass sich ein Einfluss der Kirche geltend mache, was ja die Bundesverfassung gerade vermeiden wollte.

2. Eine andere Bedingung des Amtsantrittes ist im Bundesrecht für eine grosse Anzahl von Bundesbeamtungen dadurch vorgesehen, dass für sie die Leistung einer Kaution verlangt wird. Vor der Erfüllung dieser Bedingung kann das betreffende Amt nicht angetreten werden; es ist daher genau genommen unrichtig, wenn auch allgemein üblich, von einer Kautionspflicht der betreffenden Beamten zu sprechen. Die Absicht, die damit erreicht werden soll, ist, dem Bunde von vornherein den Ersatz für allen Schaden zu sichern, der ihm irgendwie aus der Amtsführung des betreffenden Beamten erwachsen könnte. Deshalb muss ausnahmslos die Kaution vor dem Amtsantritt geleistet werden[4]); eine Ansammlung der Kaution aus Gehaltsabzügen ist nicht vorgesehen[5]). Ein Bundesratsbeschluss von 1895 bestimmt sogar ausdrücklich, dass erst, nachdem die Kaution von der kompetenten Behörde in Ordnung befunden worden, dem Beamten der eigentliche, vom Departementschef unterzeichnete Ernennungsakt zugestellt werden soll; erst dann wird der in der Wahlanzeige festgesetzte Amtsantrittstermin definitiv.

Die Leistung einer Kaution wird gefordert von allen Beamten der Bundesverwaltung, deren Amtsführung es mit sich bringen wird, dass ihnen Wertgegenstände oder Gelder anvertraut werden[6]). Ausserdem

---

[4]) V. betr. Amtskaution, Art. 4. A. S. XV, 401.

[5]) Nach deutschem Recht ist dies möglich, § 7 des Kautionsgesetzes von 1869.

[6]) V. betr. Amtskautionen der Beamten und Angestellten, vom 21. Januar 1896; A. S. XV, 401. Nach dem Wortlaut des Art. 1 ist die Stellung einer Kaution wirklich als Dienstpflicht des betreffenden Beamten aufzufassen; dies ist aber unrichtig und widerspricht auch dem Art 4. — Das grosse Interesse, das der Staat daran hat, sich von Beamten, denen er Wertobjekte anvertrauen muss, Kautionen leisten zu lassen, leuchtet ein. Findet sich aber in diesem Institut der Kautionen nicht ein Anklang an Iherings „Reich und Arm im römischen Zivilprozess“? (Scherz und Ernst 175). Zu kautionspflichtigen Aemtern können ja nur Leute aus gut situierten Kreisen kommen. Für das Bundesrecht ist diese Schwierigkeit glücklich umgangen durch die Einrichtung des Amtsbürgschaftsvereins.

ist der Bundesrat ermächtigt, diese Vorschrift auf Antrag der einzelnen Departements auszudehnen auf andere Beamte, denen gegenüber sich die Wünschbarkeit einer Kautionsleistung zeigt[7]). Diese Möglichkeit besteht aber nur vor dem Amtsantritt; ist ein Beamter einmal zu einem Amte gelangt, für das vorher keine Kautionsleistung vorgeschrieben war, so kann der Staat nicht nachträglich die Pflichten des Beamten einseitig ändern und ihn zur Leistung einer Kaution anhalten.

Die Forderung der Kautionsstellung trifft namentlich die Beamten des Finanzdepartements und der Post- und Telegraphenverwaltung; für diese beiden Kategorien wurden eingehende Verordnungen in dieser Richtung erlassen[8]). Die Höhe der Kautionssummen wird, soweit nicht andere gesetzliche Bestimmungen bereits hierüber bestehen, nach Massgabe der verschiedenen Dienststellungen vom Bundesrat festgesetzt auf Vorschlag desjenigen Departements, unter das der betreffende Beamte zu stehen kommt. Die Beträge bewegen sich naturgemäss in sehr weiten Grenzen; die obersten Beamten des Finanzdepartements haben z. B. als Kautionen zu leisten: der Staatskassier 100,000 Fr., der Münzdirektor 30,000, der Adjunkt des Staatskassiers 25,000, die Chefs des Finanzbureaus und der Finanzkontrole je 20,000, der Chef der Zentralpulververwaltung 30,000 Fr. etc.; von den Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung: die obersten Beamten der Zentralverwaltung und der einzelnen Kreise 6000, die übrigen Beamten von 5000—2000, und so herab bis zu den Lehrlingen und den ganz untergeordneten Bediensteten (Ausläufer etc.), die für 1000 Fr. Kaution zu leisten haben.

Nach Bundesrecht können die vorgeschriebenen Kautionen auf dreierlei Arten geleistet werden[9]).

a) Zulässig ist Realkaution. In diesem Falle hat der betreffende Beamte solide Wertpapiere in der Höhe der zu leistenden Kautionssumme zu hinterlegen[10]). Als Aufbewahrungsstelle ist die Wertschriften-

---

[7]) Art. 1, Abs. 2 der citierten Verordnung. Gewiss darf man, wenn auch der Wortlaut dieses Artikels darauf hinzuleiten scheint, nicht annehmen, dass diese Vorschrift gegen Beamte als Einzelpersonen angewendet werden dürfe; dies ist nur möglich gegen solche als Inhaber von Aemtern, bei denen sich eine Kaution empfiehlt.

[8]) A. S. n. F. VII, 61; XV, 298, XVII, 44.

[9]) Art. 3 der citierten Kautionsordnung.

[10]) Auch Sparkassenbücher sind dabei zulässig. Die Behörden, denen die Entscheidung darüber, ob die angebotenen Wertpapiere genügen, überwiesen ist, sind bestimmt durch Art. 5 der citierten Verordnung. Kautionsleistung in Baar ist als pignus irregulare zu betrachten.

verwaltung des Finanzdepartements bestimmt. Durch die Uebergabe dieser Papiere an die Wertschriftenverwaltung wird ein eigentliches privatrechtliches Faustpfandrecht des Bundes an diesen Titeln begründet; durch dieses kann sich der Bund für allen Schaden, der ihm aus der Amtsführung des Beamten erwächst, decken. Dem Recht des Staates an diesen Papieren stehen alle andern Rechte Dritter, die diese etwa daran haben, nach, vorbehalten Art. 206 des Obligationenrechts. Wird gegen einen Beamten, der zur Kautionsleistung verpflichtet ist, ein Betreibungs- oder Konkursverfahren eingeleitet, so hat der Bund kein besseres Recht als jeder andere Faustpfandbesitzer; er muss die hinterlegten Wertpapiere nach Art. 98 oder 232 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes herausgeben. Das Mittel, das den Bund vor Schaden behüten kann, auch nachdem er die Kaution hat herausgeben müssen, liegt in der Annahme, dass das Anstellungsverhältnis solcher Beamten durch den Wegfall der Kaution eo ipso aufgehoben wird [11]). Jedenfalls muss sofort die Geschäftsführung des betreffenden Beamten genau geprüft werden binnen 1 Monat, damit ein allfällig entdeckter Kassendefekt im gleichen Verfahren noch geltend gemacht werden kann. — Für den Bund ist es gleichgültig, ob die Kaution von dem Beamten selbst oder zu dessen Gunsten von einem Dritten geleistet werde; wichtig ist für ihn vor allem, dass er ein Faustpfandrecht an den hinterlegten Wertpapieren erhält. Das Rechtsgeschäft, wodurch dies erreicht wird, qualifiziert sich in beiden Fällen als privatrechtlicher Faustpfandvertrag [12]), der vom Beamten selbst oder von dem Dritten mit dem Bunde abgeschlossen wird, um die Anstellung zu ermöglichen. Der Bund seinerseits übernimmt die Verpflichtung, die hinterlegten Titel sorgfältig aufzubewahren; weiter haftet er nicht; namentlich lehnt er jede Verantwortlichkeit ab mit Bezug auf Auslosung oder Kündigung der Kautionspapiere, auf Einziehung der fälligen Coupons etc. [13]). Der-

[11]) Dies folgt aus dem Charakter der Kautionsleistung als Bedingung des Amtsantrittes; sobald dieser nicht mehr genügt ist, kann das Anstellungsverhältnis nicht mehr bestehen. Weil es sich also dabei nicht um eine Amtspflichtverletzung handelt, kann gegenüber dem Beamten nicht etwa ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden. Ist der Beamte irgendwie im Stande, sofort die Kaution in anderer Art zu bestellen, so tritt die Aufhebung des Verhältnisses nicht ein.

[12]) Laband I, 432.

[13]) Das deutsche Kautionsgesetz § 6 schliesst in die Hinterlegung ein die Coupons und Talons; in unserem Recht besteht keine ausdrückliche Bestimmung darüber. Es wird aber eher anzunehmen sein, dass mit den Wertpapieren auch die Coupons etc. hinterlegt werden müssen, sonst würde die Kaution leicht unter die festgesetzte Summe sinken.

jenige, der die Kaution gestellt hat, muss seine Interessen selber wahren;[14]) deshalb sind ihm mindestens die jeweilen verfallenen Coupons auszuhändigen.

b) Die Kaution kann auch als Personalkaution geleistet werden. In diesem Falle muss der Beamte mindestens zwei Amtsbürgen stellen, die sich solidarisch verpflichten, dem Bunde jeden Schaden, der ihm aus der Amtsführung dieses Beamten erwächst, zu ersetzen; die Höhe der gesetzlich fixierten Kaution gilt dabei als Maximalbetrag der Haftung überhaupt. Die Bürgen müssen in der Schweiz wohnen und eigenen Rechtes[15]) sein; ausserdem muss ein Ausweis erbracht werden über ihre „Habhaftigkeit", d. h. über ihre finanzielle Fähigkeit, Zahlung bis zu der Höhe der Kaution leisten zu können[16]). Die Kautionsleistung ist perfekt dann, wenn der in aller Form ausgefüllte, unterzeichnete und legalisierte Bürgschaftsschein an die kompetente Behörde ausgeliefert und von dieser in Ordnung befunden wurde. Für die Bürgschaftsscheine ist ein eigenes Formular aufgestellt, dem von den Kautionsstellern und von den Bürgen keine besondern Bedingungen beigefügt werden dürfen[17]). Die Bundesverwaltung sichert sich dadurch das Recht, gegebenen Falls entweder den Hauptschuldner oder einen der Bürgen oder beide zusammen belangen zu können. Die Haftung der Bürgen erstreckt sich nach diesem Formular sowohl über die laufende Amtsdauer als auch im Falle der Wiederwahl auf alle künftigen Amtsdauern[18]), bei Nichtwiederwahl jedenfalls auf so lange, als der betreffende Beamte das Amt besorgt. Immerhin steht jedem Bürgen der Rücktritt von der Bürgschaftsverbindlichkeit offen nach vorausgegangener vierteljährlicher Kündigung. Wird die Bürgschaft zu Gunsten einer Person übernommen, die nicht unbedingt persönlich handlungsfähig ist (Minderjährige, Ehefrauen), so ist dem Bürgschaftsschein eine

---

[14]) Art. 6 der cit. Verordnung.

[15]) Bevogtete oder Unmündige können also auch nicht mit Zustimmung ihres Vormundes Amtsbürgen werden.

[16]) Art 4, 7 der V. über Amtskautionen der Beamten der Postverwaltung A. S. XVII, 44.

[17]) A. S. XVI, p. 47, 51.

[18]) Die Streitfrage, ob die Amtsbürgschaft beschränkt sei auf eine Amtsdauer, kann sich daher im Bundesbeamtenrecht nicht erheben; nach einigen kantonalen Rechten kann sie aber entstehen; B.-Ger. Entsch. XVI, 432. Zweifellos ist auch, dass die Haftung der Bürgen sich nicht etwa auf einen Schaden erstreckt, den der Beamte durch die der Bürgschaftsübernahme vorhergegangene Geschäftsführung verursacht hat; B.-Ger. Entsch, XV, 529.

schriftliche Erklärung beizugeben, dass die Bürgen aus dem Mangel oder der Beschränkung der bürgerlichen Handlungsfähigkeit des Verbürgten keine Einrede irgend welcher Art bezüglich der Kaution erheben werden[19]). Die Bescheinigung der Echtheit der Unterschriften und der Zahlungsfähigkeit der Bürgen erfolgt in der für derartige Legalisationen in dem betreffenden Kanton vorgeschriebenen Art. Wenn aus irgend einem Grunde die Bürgschaft mangelhaft wird, ist sie sofort zu erneuern. Dieser Fall tritt ein, wenn ein Bürge die Bürgschaft kündigt, wenn er stirbt oder seinen Wohnsitz ins Ausland verlegt. Von solchen Ereignissen muss der Beamte, zu dessen Gunsten Bürgschaft geleistet wurde, sofort der Behörde, die über die Annahme der Bürgschaften zu entscheiden hat, Anzeige machen; er erhält dann 15 Tage Frist, um neue Bürgschaft zu leisten; sonst wird er, wenn das Interesse des Bundes irgendwie gefährdet erscheint, in seinen Amtsfunktionen eingestellt[20]) [21]). Dasselbe gilt, wenn die begründete Vermutung besteht, dass die bisherige Bürgschaft für die sichere Deckung der Kautionssumme nicht mehr ausreicht.

c) Unser Bundesrecht kennt noch eine andere Art der Kautionsleistung, gewissermassen eine Modifikation der gewöhnlichen Personalkaution: es genügt der Eintritt in den schweizerischen Amtsbürgschaftsverein. Dies ist eine ins Handelsregister eingetragene Genossenschaft eidgenössischer Beamter, die zum Zwecke hat, für ihre Mitglieder die nötigen Amtsbürgschaften dem Bunde gegenüber zu leisten. Der Amtsbürgschaftsverein wurde am 21. September 1883 gegründet von einer Anzahl von Beamten der Postverwaltung; der Eintritt steht aber allen Mitgliedern der Bundesbeamtenschaft offen. Diese Institution fand rasch Anklang; auf den 1. Januar 1885 waren schon 5174 Beamte beigetreten, für die die Genossenschaft die Bürgschaft für 16,339,000 Franken leistete; auf den 1. Januar 1900 stieg die Zahl der Mitglieder auf 12,822, die Bürgschaftssumme auf 37,822,300 Franken[22]). Das Hauptkontingent liefern die Beamten der Postver-

[19]) A. S. XVI, p. 51. [20]) A. S. XVI, p. 51.

[21]) Die Unterlassung dieser Anzeige ist, im Gegensatz zur Unterlassung der Kautionsleistung, nicht bloss Nichterfüllung einer Bedingung des Amtsantrittes, sondern direkt eine Pflichtverletzung, die disziplinarisch verfolgt werden kann.

[22]) Eine umfassendere Zusammenstellung des Wachstums des Amtsbürgschaftsvereins in Hiltys politischem Jahrbuch 1888, 923. Der Verkehr zwischen Bundesverwaltung und Amtsbürgschaftsverein ist geregelt durch ein diesbezügliches Reglement. A. S. XVI, 59.

waltung, nämlich 10,380 Mitglieder mit 32,830,500 Franken, diejenigen der Telegraphenverwaltung 1402 mit 2,574,000 Franken, diejenigan der Zollverwaltung 983 mit 1,951,300 Franken; die andern eidgenössischen Verwaltungen stellen nur 57 Mitglieder mit einer Bürgschaftssumme von 466,500 Franken. Die Institution erwies sich als sehr wohltätig; denn mit ihrer Hülfe wurde es auch ganz Unbemittelten möglich, eine mit Kautionsleistung verbundene Stelle in der Bundesverwaltung zu übernehmen, während ihnen dies früher recht schwer fallen konnte; demgemäss wird sie auch reichlich benützt. Von den 11,347 Beamten der Postverwaltung, die eine Kaution zu leisten haben, stellen gemäss dem Bericht des Post- und Eisenbahndepartements[23]) jetzt 966 eine Personalkaution, 1 eine Realkaution, während 10,380 als Mitglieder des Amtsbürgschaftsvereins dessen Bürgschaftsleistung geniessen. Die Aufnahme in den Verein kann den im Besitze eines Ernennungsaktes befindlichen Beamten weder verweigert noch von der Erfüllung besonderer Formalitäten abhängig gemacht werden[24]); mit der Einreichung der unterzeichneten Vereinsstatuten ist der Beitritt vollzogen. Die Mitglieder bezahlen 2 Fr. als Eintrittsgeld und eine jährliche Prämie von $^1/_2$ ‰ der ihnen überbundenen Bürgschaftssumme. Dagegen verpflichtet sich die Genossenschaft, jeden Schaden, den der betreffende Beamte durch seine Geschäftsführung dem Bunde zufügt, zu decken bis zum Betrag der geforderten Bürgschaftssumme[25]). Für diese Verbindlichkeit haftet in erster Linie das Genossenschaftsvermögen, das auf Ende des Jahres 1899 Franken 220,420.52 beträgt; daneben haften aber noch die einzelnen Mitglieder solidarisch für jeden andern Genossenschafter bis auf den Betrag ihrer eigenen Bürgschaftssumme. Für die Kautionsleistung durch den Amtsbürgschaftsverein hat der Bundesrat ebenfalls ein Formular aufgestellt; die Bürgschaft gilt als geleistet, sobald der ausgefüllte und unterzeichnete Bürgschaftsschein der zuständigen Behörde abgeliefert und von dieser in Ordnung befunden wurde. Der Austritt aus dem Amtsbürgschaftsverein ist jederzeit möglich; dann ist die Kaution auf eine der andern Arten zu stellen. Ferner ist vorgesehen, dass die Bundesverwaltung das Recht hat, das Verhältnis zwischen einem Beamten und dem Amtsbürgschaftsverein auf 6

---

[23]) Bsbl. 1900, II, 340.

[24]) A. S. XVI, p. 44; Art. 12 der V. betr. Amtskautionen der Postverwaltung.

[25]) Natürlich mit eventuellem Regress gegen den Fehlbaren; siehe unten.

Wochen zu kündigen und andere Bürgschaft zu verlangen[26]). So lange keiner dieser Fälle eintritt, dauert die Verbindlichkeit des Amtsbürgschaftsvereines fort, auch im Falle einer Wiederwahl der betreffenden Beamten.

4. Für eine Anzahl Stellen der Bundesverwaltung ist vor dem Amtsantritt die Vornahme einer Beeidigung vorgesehen. In den ersten Zeiten der neuen Bundesverfassung wurde zwar schon die Frage aufgeworfen, ob man den Amtseid überhaupt nicht über Bord werfen wolle. Zu Gunsten der Beibehaltung wurde namentlich darauf hingewiesen, „dass das religiös-vaterländische Gefühl des Schweizervolkes durch Beseitigung des Amtseides verletzt würde, da es doch von dem ersten bis zum letzten seiner Kantonalbeamten den Eid der Treue zu fordern gewohnt ist“[27]) [28]). Die Bundesversammlung entschied sich für Beibehaltung des Amtseides, wenigstens für die obersten Bundesbeamten[29]). Immerhin nahm sie davon Abstand, für jede Amtsstelle einen besondern Eid aufzustellen: die obersten Bundesbeamten, wie die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler leisten den Eid nach einer einheitlichen Formel. Früher wurde Ablegung eines Amtseides auch gefordert von den Konsularbeamten des Bundes gemäss Art. 6 des alten Konsularreglements[30]). Ein besonderes Regulativ betreffend die Beeidigung wurde erlassen für die ständigen Beamten und die Fortwachen der Festungswerke: sie haben beim Diensteintritt und bei jeder Wiederwahl den für die Truppen der schweizerischen Armee vorgeschriebenen Diensteid zu leisten[31]). Ferner sollen einen Amtseid ablegen eine Anzahl von Beamten des Justiz- und Polizeidepartements

[26]) A. S. XVI, 44.

[27]) Bsbl. 1848/49 I, p. 125. [28]) Dies scheint uns heute allerdings viel zu weit gegangen, namentlich wie in einigen Landsgemeindekantonen die Beeidigung übertrieben wurde; in Uri z. B. war für alle Beamten, vom Landammann bis zu den „Käfervögten“ hinab jeweilen ein besonderer Amtseid vorgeschrieben. Züricher Post. 1900, No. 235.

[29]) B.-B. vom 15. Nov. 1848. Bsbl. 1848/49, I, p. 127. A. S. I, p. 45, wo der Wortlaut des Eides angegeben ist.

[30]) Bsbl. 1851, I, 293. Dieser Artikel spricht von einem „Versprechen an Eides statt“. Am Schluss des Eides ist noch die alte, aus den Bundesbriefen bekannte Formel gebraucht: „getreulich und ohne Gefährde“. Das neue Kons.-Reglt. von 1875, A. S. I, 528 bestimmt nichts mehr über die Leistung eines Amtseides.

[31]) B.-R.-B. A. S. XV, 308. Die Eidesformel im Anhang III zum Dienstreglement für die Schweizer Truppen.

und des Militärdepartements[32]). In allen Fällen kann, wenn der zu Vereidigende aus religiösen Gründen keinen Eid schwören darf, der Eid durch ein Gelübde ersetzt werden[33]). Die Eidesleistung hat aber auf das Beamtenverhältnis keine rechtliche Wirkung; die Unterlassung der Beeidigung macht die Amtshandlungen des Beamten nicht ungültig[34]). Der Art. 6 des alten Konsularreglements bestimmte zwar, dass der Konsularbeamte erst nach Absendung des schriftlichen Eidesversprechens seine Funktionen antreten könne; dies war aber schon in diesem speziellen Falle unrichtig, da für den Amtsantritt damals schon wie heute einzig die Erteilung des Exsequaturs durch den Empfangsstaat von Bedeutung war. Aber auch die moralische Bedeutung des Eides ist mehr und mehr verblasst, so dass die Eidesabnahme in vielen Fällen unterlassen wurde. Deshalb sah sich schon 1867 der Bundesrat veranlasst, die Departemente einzuladen, „sie möchten dafür sorgen, dass die vom Gesetze vorgeschriebenen Beeidigungen jeweilen vollzogen würden“[35]). In der Tat ist es, wie ich auch glaube, nicht richtig, wenn man sich durch den Umstand, dass dem Eide keine rechtliche Bedeutung zukommt, verleiten lässt, überhaupt auf Ablegung eines Amtseides zu verzichten. Wenigstens eine moralische Bedeutung hat ein Amtseid doch unzweifelhaft, und diese liesse sich wohl noch steigern, wenn die Eidesleistung sich, namentlich für die obersten Bundesbeamten, in etwas feierlicherer Weise vollzöge[36]).

---

[32]) Bsbl. 1867, I, 175.

[33]) Gemäss Art. 49, 1 und 2 der B.-V.

[34]) Meyer, p. 463.

[35]) Bsbl. 1867, I, 175. Organisationsgesetz über die Bundesrechtspflege Art. 13.

[36]) Hier wie auch bei andern Anlässen tun wir doch in der vielgerühmten republikanischen Einfachheit etwas zu viel des Guten. Eine Eidesleistung in Verbindung mit einer bescheidenen Feierlichkeit, wie sie früher in der Eidgenossenschaft und den einzelnen Orten üblich war, machte doch gewiss auf die Beteiligten einen tiefern Eindruck, als eine Vereidigung, die nur rasch nebenbei vollzogen wird.

IV. Kapitel.

Die Rechte der Beamten.

§ 9.

Die Vermögensrechte.

Das Beamtenverhältnis ist ein öffentlichrechtliches Vertragsverhältnis, das beiden Parteien bestimmte Rechte gewährt, denen auf Seite der andern Partei bestimmte Pflichten entsprechen. Das wichtigste Recht des Staates ist dasjenige auf Leistung der versprochenen Dienste; mit diesem korrespondiert das Recht des Beamten auf Leistung bestimmter Geldemolumente für die geleisteten Dienste.

I. Das Recht des Beamten auf Auszahlung einer Besoldung beruht auf dem Anstellungsvertrage. Nun ist freilich ein solches Recht nicht ein Essentiale für den Beamtenbegriff; wir haben ja auch unbesoldete Beamte. Die grosse Mehrzahl aller Beamten aber hat Anspruch auf einen Gehalt. Die Höhe der Besoldungen ist, soweit nicht Spezialgesetze bestehen, normiert durch das Bundesgesetz betreffend die Besoldung der eidgenössischen Beamten vom 2. Juli 1897 [1]). Dieses Besoldungsgesetz stellt 7 Besoldungsklassen auf; für jede derselben wird ein Maximum und ein Minimum festgesetzt. Nach Art. 8 werden dann in diese grossen Klassen die einzelnen Beamtungen nach ihrer Bedeutung eingereiht. Die Klassen sind folgende:

I.	Klasse	6000—8000 Fr.
II.	„	5000—7000 „
III.	„	4000—5500 „
IV.	„	3500—4500 „
V.	„	3000—4000 „
VI.	„	2000—3500 „
VII.	„	bis auf 2500 „

[1]) A. S. n. F. XVI, 272.

Für Beamte, die in der letzten Klasse rangieren, ist bestimmt, dass, wenn sie volljährig sind und im ausschliesslichen Dienste des Bundes stehen, ihre Besoldung mindestens 1200 Franken betragen soll. Den Bestimmungen des allgemeinen Besoldungsgesetzes sind vor allen nicht unterstellt die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler; für sie ist die Besoldung genau festgesetzt durch den Bundesbeschluss über diese Materie[2]). Danach haben die Mitglieder des Bundesrates 15,000 Franken zu beziehen, der Bundespräsident ausserdem eine Zulage von 2000 Franken; der Bundeskanzler erhält 12,000 Franken. Die Gehalte der diplomatischen Vertreter der Schweiz im Auslande sind festgesetzt durch einzelne spezielle Bundesbeschlüsse[3]). Für die Gesandten in Paris und Washington sind je 50,000 Franken angewiesen, für die Gesandten in Rom, Wien, Berlin und London je 40,000, für den Ministerresidenten in Buenos-Ayres 35,000 Franken. Ferner gilt das allgemeine Besoldungsgesetz nicht für die Beamten des Militärdepartements; für diese bleibt vielmehr das speziell für sie erlassene Besoldungsgesetz vom 20. Dezember 1894 in Kraft[4]). Dieses Gesetz sieht von einer allgemeinen Klassifikation der ihm unterstellten Beamten ab; für jede der verschiedenen Abteilungen des Militärdepartementes setzt es wieder andere Besoldungsbeträge fest, die sich jeweilen in einer nach den einzelnen Abteilungen besonders gestalteten Degression vermindern. Im Grossen und Ganzen weichen die Maxima und Minima dieses Gesetzes nicht sehr erheblich von den Ansätzen des allgemeinen Besoldungsgesetzes von 1897 ab.

Im Jahr 1900 ist auch für die Beamten der Bundesbahnen ein besonderes Besoldungsgesetz durch die Bundesversammlung erlassen worden[5]). Dieses Gesetz enthält eine Abstufung der Besoldungen nach 9 Klassen; es werden nämlich eigentlich nur den 7 Klassen des all-

[2]) B.-B. vom 22. Dezember 1899; A. S. XVIII, 36. Für den Bundesanwalt gilt das B.-G. von 1889, A. S. XI, 243.

[3]) Blumer-Morel III, 116.

[4]) Ausdrücklich bestimmt in Art 8, lit. D des allg. Besoldungsgesetzes. Das Militärbeamtenbesoldungsgesetz in A. S. n. F. XV, 118. Ein neues Organisationsgesetz des Militärdepartements sieht aber die Unterstellung auch der Militärbeamten unter das allgemeine Besoldungsgesetz vor; Hilty, polit. Jahrbuch 1901. Art. 20 des Org.-Ges. für das Militärdepartement, A. S. XIX, 43. Danach tritt das Spezialbesoldungsgesetz für die Beamten dieses Departements auf 1. April 1903 ausser Kraft und wird ersetzt durch das allgemeine Besoldungsgesetz.

[5]) Bsbl. 1900, III, 619. A. S. XVIII, 230 f mit Gehaltsordnung. A. S. XIX, 1 f.

gemeinen Besoldungsgesetzes nach oben 2 weitere Klassen hinzugefügt mit den Ansätzen von 10,000 bis 15,000 und von 6000 bis 10,000 Franken. Für volljährige, im ausschliesslichen Dienste des Bundes stehende Angestellte wird ebenfalls als Besoldungsminimum die Summe von 1200 Franken festgesetzt. Diese Einreihung aller Bundesanstellungen in bestimmte Besoldungsklassen hat nun aber nicht die Bedeutung, dass für jede Beamtung die Ansätze der Klasse, der sie zugeteilt ist, genau massgebend seien; alle die Besoldungsgesetze überweisen vielmehr dem Bundesrat die Kompetenz, für jedes Amt ein Maximum und ein Minimum festzusetzen, wobei die für diese Klasse normierten Beträge nur als Grenzen nach oben und unten zu betrachten sind[6]). In der Regel soll einem Beamten, der eine Stelle neu antritt, als Gehalt der Minimalansatz ausgerichtet werden, der für dieses Amt vom Bundesrat normiert ist; der Bundesrat kann jedoch davon abweichen, wenn besondere Verhältnisse dies rechtfertigen. Um die Beamten zu veranlassen, längere Zeit im Amte zu bleiben, stellen ihnen die Besoldungsgesetze eine Erhöhung ihres Anfangsgehaltes in Aussicht. Je nach Ablauf einer Amtsdauer soll für alle Beamtungen, für die nicht überhaupt eine ganz fixe Summe angesetzt ist, wie für die Stellen der Professoren am Polytechnikum, die Besoldung um je 300 Franken steigen[7]), bis das für dieses Amt festgesetzte Maximum erreicht ist. Bei ungenügenden Leistungen oder tadelhafter Aufführung kann die Besoldungserhöhung ganz oder teilweise eingestellt werden. Die genannten Besoldungsgesetze enthalten ferner die Bestimmung, dass einem Beamten, der schon vorher im Dienste des Bundes tätig war und nun in eine andere Stelle vorrückt, mindestens der Gehalt zu gewähren sei, den er in seiner früheren Stellung bezogen hat; bei Festsetzung des Gehaltes soll aber auch Rücksicht darauf zu nehmen sein, ob der betreffende Beamte schon längere Zeit dem Bunde diente in andern Stellungen oder nicht.

Durch die Bestimmungen der Besoldungsgesetze über Einteilung der Aemter in Besoldungsklassen und über Minimal- und Maximalansätze für jede Klasse erhält der Bundesrat lediglich die Ermächtigung, die diesen Ansätzen entsprechenden Posten im Budget einzustellen.

[6]) Jedenfalls hat der Beamte keinen Anspruch darauf, dass im Lauf der Jahre seine Besoldung erhöht werde bis zu dem für seine Besoldungsklasse festgesetzten Maximum. Bsbl. 1881, IV, 512.

[7]) Für die beiden obersten Klassen der Bundesbahnbeamten ist eine Erhöhung um je 500 Franken vorgesehen,

Dabei ist er jedenfalls nur an die obere Grenze gebunden[8]); die Festsetzung des Minimums hat nur die Bedeutung, dass dem Bundesrat kein Vorwurf gemacht werden kann, wenn er bis zu dieser Höhe geht. Falls aber die Umstände es erlauben, kann der Bundesrat bei der Bestimmung von Gehältern auch unter diesem Minimum bleiben. Die Bundesversammlung hat es dann bei der Budgetberatung und der Beschlussfassung darüber immer noch in der Hand, Aenderungen in den Besoldungsfestsetzungen vorzunehmen. So wenig wie die in den Besoldungsgesetzen genannten Beträge sind auch die von der Bundesversammlung in das Budget aufgenommenen Summen für den Bundesrat verbindlich; auch sie haben nur die Bedeutung, dass der Bundesrat ermächtigt wird, diese Gelder für die Besoldung der betreffenden Beamten zu verwenden. Der einzelne Beamte selbst erhält durch Aussetzung eines ihn betreffenden Postens im Budget kein Anrecht auf eine Besoldung in dieser Höhe. Für seinen Anspruch ist nur massgebend der Betrag, den ihm die Wahlbehörde bei der Anstellung angewiesen hat; denn nur diese vertritt dem Beamten gegenüber den Staat, sie allein ist kompetent, das Anstellungsverhältnis zu begründen mit allen seinen Folgen. Dies muss auch dann gelten, wenn etwa die Wahlbehörde, in der Regel der Bundesrat, einem Beamten einen das Budget überschreitenden Gehalt versprochen hat. Sache der Wahlbehörde ist es dann, die Kreditüberschreitung bei den Oberinstanzen zu rechtfertigen; der Beamte selbst aber hat Anspruch auf den durch die Anstellung fixierten Gehalt[9]). Nur wenn etwa einmal die Festsetzung der Besoldung bei der Anstellung unterlassen worden ist, muss dem Beamten ein Recht auf die Minimalbesoldung zugestanden werden, die das Besoldungsgesetz für die Aemter der betreffenden Klasse aufgestellt hat; dies ist dann jedenfalls eine stillschweigende Bedingung der Anstellung.

Die Besoldungsgesetze sehen wie gesagt eine Steigerung der Anfangsbesoldung vor; diese soll 300 Franken betragen je nach Ablauf einer dreijährigen Amtsdauer, wie das allgemeine Besoldungsgesetz und das Gesetz für die Beamten des Militärdepartements sagen; das Besoldungsgesetz für die Bundesbahnbeamten sagt „mit Ablauf

[8]) Art. 1, Abs. 3 des Besoldungsgesetzes sieht jedoch vor, dass für Stellen, die besondere technische und fachmännische Kenntnisse erfordern, auch das Maximum der I. Klasse überschritten werden kann, aber nur durch Beschluss der B.-Vers., nicht durch einen Akt des B.-R. Bsbl. 1896, IV, 489.

[9]) Laband I, 480.

jeder dreijährigen Periode". Diese beiden Ausdrucksweisen sind aber jedenfalls synonym. Die volle Besoldungserhöhung tritt demgemäss nicht ein je drei Jahre nach dem erstmaligen Eintritt des Beamten in den Bundesdienst, sondern erst nach Ablauf einer für alle Beamten einheitlich festgesetzten Amtsdauer. Da es indessen unbillig wäre, dass ein Beamter, der etwa kurz nach Beginn einer allgemeinen Amtsdauer zu einer Stelle gekommen ist, vielleicht fast 6 Jahre auf eine Besoldungserhöhung warten müsste, hat der Bundesrat die Besoldungsgesetze dahin interpretiert, dass bei Beginn jeder Amtsdauer eine proportionelle Berechnung der Besoldungserhöhung eintreten solle[10]). In der Vollziehungsverordnung für die Postverwaltung[11]) wird daher bestimmt, dass ein Beamter, der während der abgelaufenen Amtsdauer 30 Monate im Dienste war, die volle Besoldungserhöhung von 300 Fr. erhalten solle, wer 18 bis 30 Monate Beamte war, 200 Fr., wer es 6 bis 18 Monate war, 100 Fr.[12]).

Aus der Fassung der bezüglichen Gesetzesbestimmungen und aus ihrem ganzen Charakter lässt sicht wohl schliessen, dass nicht etwa der vollziehenden Bundesbehörde die Möglichkeit eingeräumt ist, nach Gutfinden Besoldungserhöhungen zu gewähren oder nicht, sondern dass den Beamten, die sich für eine neue Amtsdauer in den Dienst des Bundes stellen, ein positives Recht auf diese Zulage gegeben werden soll, das ihnen nur aus besonderen Gründen entzogen werden kann. Die Gesetze drücken sich so bestimmt aus, dass der Beamte die Besoldungserhöhung als von vornherein stillschweigend zugestandene Bedingung der Erneuerung seines Dienstverhältnisses annehmen muss. Die Zulage zur Besoldung hat nicht den Charakter einer Belohnung für besonders tüchtige Leistungen, sie soll vielmehr regelmässig eintreten; nur bei mangelhaften Leistungen oder tadelhaftem Verhalten soll sie nicht gewährt werden. Dem Beamten, dem also trotz der Wiederwahl die Besoldungserhöhung verweigert wird, wird dadurch gewissermassen der Makel der Unfähigkeit oder sogar derjenige der moralischen Unwürdigkeit aufgedrückt; dagegen muss ihm doch ein Schutz gegeben

---

[10]) Militär-Verordnungblatt 1900, p. 98.

[11]) Vom 6. Dezember 1897. A. S. XVI, 379.

[12]) Beim Inkrafttreten dieser Bestimmungen ergaben sich einige Schwierigkeiten, infolge deren sich damit auch die B.-Vers. zu beschäftigen hatte. Bericht des B.-R. im Bsbl. 1900 IV, 867. Dazu ein Gutachten von Prof. Meili, St. Gallen 1901. In der Session vom Dezember 1901 entschied die B.-Vers. im Sinne des letztern gegen den Antrag des B.-R.

sein, und dies geschieht nur, wenn ihm ein Recht auf die Zulage gewährt wird. Dieses Recht beginnt zu wirken vom Tage der neuen Amtsdauer an, es ist nicht bedingt durch die Bewilligung der Besoldungserhöhung durch den Bundesrat; in der Regel freilich wird bei der Wiederwahl auch eine Mitteilung von der vorgenommenen Besoldungserhöhung gemacht, aber wesentlich für die Existenz des Rechtes ist dies nach dem Wortlaut der Gesetze jedenfalls nicht[13]).

Unter nationalökonomischem Gesichtspunkte ist die Besoldung der Beamten eine Entschädigung für die geleisteten Dienste, ein Lohn für seine Arbeit[14]). Desshalb muss die Besoldung dem Beamten, so gut wie der Arbeitslohn dem Arbeiter, die Mittel in die Hand geben:

1. die Kosten seiner Ausbildung zu decken,
2. sich selbst und seine Familie ordentlich zu erhalten,
3. für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit oder für die Zeit nach seinem Tode etwas zurückzulegen.

1. Was den ersten Punkt betrifft, die Deckung der Ausbildungskosten, so spielt er bei uns keine sehr grosse Rolle. Bei den meisten Bundesbeamten wird ja überhaupt keine besondere berufliche Vorbildung gefordert, sie müssen sich die notwendigen Kenntnisse erwerben durch sich Einarbeiten in das übertragene Amt. Andern Beamten, für die Vorkenntnisse unentbehrlich sind, gibt der Bund selbst Gelegenheit, ohne besondere Kosten (Post- und Telegraphenbeamte) oder sogar unter Auszahlung einer nicht einmal kleinen Besoldung (Instruktionsaspiranten) sich diese Vorkenntnisse zu erwerben. In diesen Fällen besteht also keine Notwendigkeit, Ausbildungskosten bei Festsetzung der Besoldungen in Betracht zu ziehen. Anders bei den Beamtungen, wo die Verhältnisse Leute fordern, die auf höhern Schulen besonders ausgebildet worden sind, die eine Hochschule, ein Polytechnikum oder ein Technikum besucht haben müssen, um diese Stellen ausfüllen zu können, und die daher bedeutende Summen für ihre Schulung aufwenden mussten. Um ihnen allmählich diese Summen zu ersetzen, sollte ihre Besoldung auch höher sein als diejenige anderer Beamten. Aus diesem Grunde finden sich z. B. im Besoldungsgesetz für die Beamten der Bundesbahnen Ansätze, die diejenigen des allgemeinen Besoldungsgesetzes erheblich überschreiten.

[13]) Nach deutschem Reichsrecht ist für das Recht der Beamten auf eine Besoldungserhöhung massgebend die Bewilligung durch die Regierung kraft ausdrücklicher Bestimmung des Reichsbeamtengesetzes, § 4, 2. Laband I, 480.

[14]) B.-Ger. Entsch. VI, 125.

2. Die Besoldung muss dem Beamten auch die Mittel gewähren, sich und seine Familie ordentlich zu unterhalten und seinen Kindern mindestens diejenige Schulung teilwerden zu lassen, die er selber genossen hat. Von einem eigentlichen standesgemässen Unterhalt kann man freilich bei uns nicht reden, weil unser Beamtentum eben nicht einen wirklichen Stand mit verschiedenen Abstufungen bildet; immerhin muss der Beamte so leben können, wie die allgemeinen sozialen Verhältnisse es verlangen. Wie sehr der Staat gezwungen ist, bei Ansetzung der Besoldungen auf diese Verhältnisse Rücksicht zu nehmen, zeigt sich besonders darin, dass der Tendenz der Verteuerung aller Lebensbedürfnisse auch eine Tendenz der Erhöhung der Besoldungen entspricht. Das erste Besoldungsgesetz von 1853 [15]) hat Ansätze, die uns heute fast unbegreiflich klein vorkommen. Bald aber wurden Revisionen nötig, weil sonst der Bund einfach keine tüchtigen Kräfte mehr erhalten hätte. Solche Revisionen fanden statt 1858 und 1873, dann neuerdings 1897, als das neue allgemeine Besoldungsgesetz erlassen wurde. Und auch jetzt noch ist diese Tendenz nicht zum Stehen gekommen, und der Bund wird ihr später wieder neue Opfer bringen müssen, wenn er sich ein gutes Beamtenpersonal verschaffen will.

3. Schliesslich sollte die Besoldung dem Beamten auch erlauben, etwas für seine und seiner Familie Zukunft zu sorgen, wenn er durch Alter oder Krankheit dienst- und arbeitsunfähig wird oder wenn er stirbt. Dies Moment ist bei uns besonders wichtig, weil wir bekanntlich das Pensionssystem, wie es namentlich in Deutschland besteht, nicht haben. Wo dieses eingeführt ist, nimmt dadurch der Staat dem Beamten diese Sorge mehr oder weniger ab; bei uns muss der Beamte selbst dazu sehen, dass er etwas für später beiseite legt oder durch Versicherung sich deckt gegen die Not.

Diese Gesichtspunkte kommen natürlich nur in Betracht für diejenigen Beamtungen, die die volle Arbeitskraft ihres Inhabers in Anspruch nehmen und für die eine Besoldung überhaupt angesetzt ist; die Verabreichung einer Besoldung ist eben auch nach unserem Bundesrecht keine Essentiale des Beamtengriffs, wir kennen vielmehr auch unbesoldete Beamtungen.

Wie jeder private Dienstherr, so hat es auch der Bund nicht in seiner Hand, den Entgelt für die ihm geleisteten Dienste einseitig festzusetzen; er hat sich vielmehr darin vor allem nach der Konkurrenz zu

---

[15]) Blumer-Morel III, 101.

richten. Namentlich ist es der Privatdienst, der dem Bund die Gewinnung tüchtiger Kräfte besonders für die obern Beamtungen oft sehr erschwert. Bis zu einem gewissen Grade darf freilich auch die Ehre, ein Amt des Bundes zu bekleiden, in Anschlag gebracht werden, am ehesten gerade bei den höhern Anstellungen; aber zu grosse Hoffnungen auf diesen Umstand zu setzen [16]) hat sich als schwere Täuschung erwiesen. Auch unter den jetzigen Verhältnissen musste die Bundesverwaltung häufig die Erfahrung machen, dass der Privatdienst ihr tüchtige Männer abspenstig machte; bei einem Beamten, der eine grössere Familie hat, spielt naturgemäss die finanzielle Sorge um den Unterhalt der Familie fast ausschliesslich eine Rolle. [17]) Gerade die Konkurrenz des Privatdienstes zwingt den Bund, auch seinerseits die Höhe der Besoldungen je nach den Dienstleistungen, die von den Beamten gefordert werden, abzustufen; deshalb wird auch die Forderung, die schon aufgetaucht ist, dass die untern Beamtenstellen auf Kosten der obern besser dotiert werden sollten, sich nie durchführen lassen; eine solche Nivellierung der Beamtenbesoldungen ist einfach unmöglich, wenn sie lange den „demokratischen Grundsätzen" entsprechen würde. [18]) Die Besoldung richtet sich nach der Stellung, die der Beamte im Bundesverwaltungsorganismus einnimmt und nach den Diensten, die er entsprechend seinen Fähigkeiten zu leisten hat; sie ist das Aequivalent für diese Dienste, wobei allerdings weniger deren Quantitativ als das Qualitativ berücksichtigt wird. Die deutsche Staatslehre [19]) nimmt freilich fast einstimmig an, dass die Besoldung nicht das Entgelt für geleistete Dienste sei, sondern eine Rente, die der Staat für die Führung eines jeden Amtes dem Beamten gewährt; weil der Beamte auf Lebenszeit seine Kraft dem Staate widme, müsse dieser ihn und seine Familie standesgemäss unterhalten; es wird geradezu eine selbständige Alimentationspflicht des Staates konstruiert. In unserem Staatsrecht finden sich für diesen Rentencharakter der Besoldung keine Anhaltspunkte. [20]) In Deutschland werden bekanntlich die Beamten in der Regel auf Lebenszeit gewählt; deshalb hört der Anspruch auf Besoldung nicht auf, wenn der Beamte auch keine Dienste mehr leistet; der Anspruch dauert

[16]) Wie Dubs dies tut, öff. R. der Eidg., I, 125, auch n.-r. Komm., Bsbl. 1859, I, 167 betr. Schulratspräsident.

[17]) Bsbl. 1881, IV, 333. Bsbl. 1866, II, 355 f.

[18]) Bsbl. 1867, II, 597 f.

[19]) Laband I, 478; Meyer, 479.

[20]) Gesch.-Ber. des B.-R. 1878, II, 513. Salis I, No. 151.

weiter in Form der Pension, er geht sogar über auf die Hinterlassenen eines gestorbenen Beamten. Auch andere gesetzliche Bestimmungen lassen auf den Rentencharakter der Besoldung schliessen. So setzt das Reichsbeamtengesetz im § 5 fest, dass der Gehalt monatlich zum voraus gezahlt wird. Der § 811 der deutschen Civilprozessordnung stellt Bestimmungen auf, nach denen die Besoldungen der Staatsbeamten gegenüber Pfändungen in höherem Masse geschützt sind[21]), als Einkommen aus privaten Dienstverhältnissen, eben weil sie dem Unterhalt der Beamten und ihrer Familien dienen sollen. Aus dem gleichen Grunde können die Reichsbeamten ihren Anspruch auf die Besoldung nur in dem Betrage cedieren, verpfänden oder sonst übertragen, der der Beschlagnahme unterworfen ist. Unser Recht hat solche Bestimmungen nicht. Das System der Amtsdauern bringt es mit sich, dass der Anspruch auf Besoldung nicht ein Recht auf Unterhalt für Lebenszeit gibt, sondern eben nur für die Amtsdauer, für die der Beamte gewählt ist; im Falle einer Nichtwiederwahl hört auch dieser Anspruch auf; deshalb kann von einer Alimentationspflicht des Staates gegenüber seinen Beamten nicht die Rede sein in unsern Verhältnissen. Dass wir die Besoldung einfach als Entgelt für geleistete Dienste auffassen müssen, zeigt sich auch darin, dass die Besoldung nicht praenumerando, sondern postnumerando entrichtet wird. Die Auszahlung erfolgt in der Regel monatlich, in vielen Fällen auch vierteljährlich; von einer Vorausbezahlung sprechen die Gesetze überhaupt nicht.[22]) [23]) In Bezug auf die Pfändung sind die Beamten nicht besser gestellt mit ihren Besoldungen als jeder Privatmann mit seinem Einkommen: Art. 93 des Rechtstrieb- und Konkursgesetzes gilt auch für sie; nur was nach dem Ermessen des Betreibungsbeamten für sie und ihre Familie unumgänglich notwendig ist, kann nicht gepfändet werden.[24]) Es ist ihnen also nicht ein standesgemässer Unterhalt garantiert, sondern

---

[21]) Bis zum Betrage von 1500 Mk. sind sie der Pfändung überhaupt nicht unterworfen, und vom Mehrbetrage kann nur ein Drittel gepfändet werden.

[22]) B.-G. betr. Besoldungen der Bundesbeamten. A. S. n. F. XVIII, 230.

[23]) Bei den Beamtungen, wo vierteljährliche Gehaltszahlung vorgesehen ist, geschieht die Auszahlung übungsgemäss im Laufe des Quartals, meist im dritten Monat; dies ist aber auf die rechtliche Natur der Besoldung ohne Einfluss.

[24]) Unter der Herrschaft des Betreibungs- und Konkursgesetzes ist nach dem Wortlaut des Art. 93 der B.-R.-B., wonach eine Beschlagnahme der Besoldungen vor der Auszahlung nicht zugelassen werden soll, nicht mehr haltbar. Bsbl. 1878, II, 513.

nur das allgemeine Existenzminimum. Immerhin ist auch hier die Beschränkung anzunehmen, dass eine Pfändung des Gehaltes nicht auf unbestimmte Zeit erfolgen kann, sondern nur nach bestimmten Besoldungsperioden, jedenfalls nicht über die Dauer eines Jahres hinaus.[25]) Hier könnte es sich doch fragen, ob nicht auch für unsere Verhältnisse das Beispiel des deutschen Gesetzes nachahmenswert sei. Der Bund hat doch gewiss auch ein Interesse daran, dass seine Beamten unter allen Umständen sich ordentlich durchs Leben bringen können. Freilich ist dies Interesse bei uns geringer als in einer Monarchie, wo eine grosse Anzahl von Beamten in dieser Eigenschaft ausgedehnte gesellschaftliche Repraesentationspflichten haben, denen sie nicht ausweichen können. Dies Moment spielt zwar bei uns keine Rolle; aber in einem gewissen Grade hat jeder Beamte Anteil an der Repraesentation der Staatshoheit auch nach unsern Anschauungen, und deshalb sollte dafür gesorgt sein, dass der Beamte stets in geordneten und sichern Verhältnssen leben kann, dass er also auch im Falle einer Betreibung nicht nur den unumgänglich notwendigen Lebensunterhalt bekommt.

Neben dem Privatdienst hat der Bund noch gegen eine andere Macht den Wettbewerb um tüchtiges Personal aufzunehmen, gegen die Kantone.[26]) Die kantonalen Verwaltungen bilden naturgemäss eine Art Schule für die Bundesbeamten; um diese zu gewinnen, muss er ihnen günstigere Bedingungen bieten können als die Kantone; er muss also vor allem seine Besoldungsansätze über denjenigen der Kantone halten. Dazu kommt noch ein gewissermassen moralischer Faktor, auf den einmal eine ständerätliche Kommission hinwies[27]): „es sei Sache des Bundes, in der Erhöhung der Besoldungen den Kantonen jeweils mit gutem Beispiel voranzugehen; dies werde hoffentlich den guten Erfolg haben, dass diese letztern in Bälde nachfolgen.“ Ein grosses Gewicht wird indessen diesem Punkte kaum zuzuschreiben sein; den Haupteinfluss übt eben doch das Gebot der Konkurrenz in dieser oder jener Form aus, es zwingt auch den Bund, sich in seinen Besoldungsansätzen den allgemeinen Lebensverhältnissen anzupassen.

---

[25]) Meili, Vorlesungen über Konkursrecht § 25.

[26]) So wurde auf die Besoldungsansätze der Kantone abgestellt bei der erstmaligen Festsetzung der Besoldung des Bundesrates und des Bundeskanzlers; Bsbl. 1848, p. 123.

[27]) Bsbl. 1867, II, 597.

Im Grossen und Ganzen darf man wohl sagen, dass die Besoldungen, die der Bund gewährt, sich auf einer Höhe halten, die gerechten Anforderungen entspricht. Sie verschaffen den Beamten ein ordentliches Auskommen, so dass sie auch, wie billig, Anteil nehmen können an den Errungenschaften der modernen Kultur. Reichtümer lassen sich dabei freilich nicht ansammeln; auch für die Sorge für die Tage der Not, der Krankheit und des Alters bleiben meist nur bescheidene Beträge verfügbar. Vom Standpunkt des Interesses der Beamten aus wäre deshalb eine kleine Erhöhung der Besoldungsansätze wohl wünschbar, und eine dahingehende Tendenz macht sich stetig bemerklich. In die andere Wagschale fällt dagegen das Streben des Staates, die Ansätze eher niedrig zu halten. Dazu veranlasst ihn naturgemäss schon das Bestreben, seine Finanzen möglichst zu schonen. Und auch sonst liegen hohe Besoldungen nicht im Interesse des Staates; denn diese würden leicht die Gefahr heraufbeschwören, dass die betreffenden Beamtungen die Beute von Stellenjägern würden, die nur um des Geldes willen den Weg zum Staatsdienst betreten. Dem Bunde ist eben nur recht gedient mit Leuten, die sich seinem Dienste widmen nicht ausschliesslich um finanziellen Gewinnes wegen, sondern auch aus Interesse für das Wohl des Staates. Andererseits würde aber der Bund auch wieder gegen sein Interesse handeln, wenn er die Besoldungen auf ein tieferes Niveau herabdrücken würde. Das Resultat wäre einfach, dass das Beamtentum der Tummelplatz von Hungerleidern und Unfähigen würde, oder dass sich, wenn der Staat auch solche Elemente fernhalten könnte, die Beamtenlaufbahn zu einem Privileg der Wohlhabenden ausbilden würde; dies wäre völlig im Widerspruch mit den ersten Grundsätzen eines demokratischen Staatswesens. — Unsere Besoldungsverhältnisse mit denen anderer Staaten zu vergleichen, fehlt die Möglichkeit fast ganz; die Organisation der Bundesverwaltung, die finanziellen und gesellschaftlichen Pflichten, die unsern Beamten obliegen, sind eben bei uns ganz andere als z. B. in Deutschland. Höchstens bei dem ständigen Offizierskorps liesse sich allenfalls eine Parallelisation durchführen, die ein einigermassen richtiges Bild der beidseitigen Besoldungsverhältnisse in der Schweiz und in Deutschland geben könnte. Wenn man etwa die Funktionen der deutschen Lieutenants und Oberlieutenants denjenigen unserer definitiven Instruktionsaspiranten gleichstellt, die Hauptleute I. und II. Klasse den Instruktoren II. Klasse, Majore und Oberstlieutenants den Instruktoren I. Klasse, die Obersten den Kreisinstruktoren, so ergeben sich folgende Resultate:

Deutschland[28])		Schweiz[29])	
Lieutenants	1125 Fr.	Definitive Instruktionsaspiranten	2000—3000 Fr.
Oberlieutenants	1875 „		
Hauptleute II. Kl.	3375 Fr.	Instruktoren II. Kl.	3000—5000 Fr.
Hauptleute I. Kl.	3625 „		
Majoren u. Oberstlieutenants	6960 Fr.	Instruktoren I. Kl.	4200—6000 Fr.
Obersten	8750 Fr.	Kreisinstruktoren	5000—7000 Fr.
		Oberinstrukturen	6000—8000 „

Die Verhältnisse verschieben sich etwas, wenn man bei den deutschen Ansätzen die gesetzlichen Wohnungsgeldzuschüsse in Anrechnung bringt[30]), die bei den höhern Graden recht beträchtlich sind. Dazu ist noch hinzuzurechnen, dass Deutschland bekanntlich das Pensionensystem hat; der Staat nimmt dem Beamten die Sorge für die Zukunft ab, während unsere Beamten darin auf sich selbst angewiesen sind. Wenn man alles zusammennimmt, so muss man wohl sagen, dass unsere Besoldungsansätze im Ganzen, unsern republikanischen Verhältnissen angemessen, ausreichend, aber doch ziemlich bescheiden bemessen sind. So finden wir namentlich für die obern Beamtungen des Bundes nicht so grosse Summen, wie sie in andern Staaten für ungefähr entsprechende Stellen festgesetzt sind. Umgekehrt aber kann man erkennen, dass die untern Anstellungen bei uns verhältnismässig besser dotiert sind, und zwar nicht nur beim Instruktionspersonal, sondern auch in den andern Verwaltungszweigen. Der Bund muss eben doch auch die untern Stellen so ausstatten, dass ihr Inhaber daraus ordentlich leben kann. In Deutschland kann dies anders sein; dort werden ja die Beamten auf Lebenszeit angestellt, und mit dieser Sicherheit der Anstellung verknüpft sich die fast ebenso sichere Aussicht auf spätere Besserstellung durch Beförderung. Diese Umstände fallen aber bei uns weniger in Betracht, wenn sie auch vielfach tatsächlich eintreten; der Bund muss also auch den untern Beamten etwas Positives bieten, er kann sie nicht mit der Hoffnung auf eine bessere Zukunft abspeisen, wenn er tüchtige Beamte bekommen will.

---

[28]) Die Offiziersgehälter wurden 1897 neu geregelt durch folgende Ansätze: Lieutenants zirka 900 Mk., Oberlieutenants 1500 Mk., Hauptleute II. Kl. 2700 Mk., Hauptleute I. Kl. 2900 Mk., Majoren und Oberstlieutenants 5550 Mk., Obersten 7000 Mk.

[29]) B.-G. betr. Besoldungen der Beamten des Militärdepartements; A. S. n. F. XV, 118.

[30]) Nach dem diesbezüglichen Reichsgesetz, R.-G.-Bl. 1873, p. 166.

Das Recht auf Auszahlung des Gehaltes beginnt mit dem Tage des wirklichen Amtsantrittes; fällt dieser Termin nicht mit dem Beginn einer Amtsdauer zusammen, so tritt natürlich eine proportionale Kürzung ein. Der Anspruch dauert fort bis zum Ablauf der Amtsdauer, sofern nicht der Beamte aus gesetzlichen Gründen entlassen wird oder freiwillig austritt. Er hört nicht auf, wenn der Beamte vorübergehend verhindert ist, seine Amtspflichten zu erfüllen, etwa wegen Krankheit, Militärdienst, kürzerem Urlaub; der Gehalt wird ihm gleichwohl ausbezahlt, und der Bund nimmt die Kosten für die nötige Stellvertretung auf sich[31]). Bei längerem Fernbleiben vom Amte infolge von grösserem Urlaub oder von freiwilliger Leistung von Militärdienst hat der Bundesrat zu entscheiden, wie es mit den Stellvertretungskosten zu halten sei. Das Recht auf Besoldung ist also gar nicht immer bedingt durch effektive Leistung von Diensten; aus diesem Umstand allein lässt sich aber doch nicht folgern, dass die Besoldung eine mit dem Amte verbundene Rente sei; denn er findet sich auch bei dem privatrechtlichen Dienstvertrag (O.-R. Art. 341), wo der Lohn unzweifelhaft ein Entgelt für die Dienstleistung ist.

Das System der Besoldungsklassen findet sich schon im ältesten Besoldungsgesetz des Bundes, das von 1853 datiert[32]); seither wurde es stets beibehalten. Dadurch werden die periodisch wiederkehrenden Ausgaben für Entschädigung der Beamten für längere Zeit festgesetzt; der Bundesrat erhält dadurch die Kompetenz, innerhalb der betreffenden Klassengrenzen nach Massgabe der Bestimmungen der Gesetze die bestimmten Beträge für Besoldungen zu gewähren, ohne dass er von einer speziellen Bewilligung im jährlichen Budget abhängig ist; die Bundesversammlung ist durch die Besoldungsgesetze auch gebunden innerhalb der fixierten Grenzen. Im Uebrigen gewähren die Gesetze dem Bundesrat ganz freie Hand; er setzt für jede Beamtung den Besoldungsbetrag fest; nur muss er sich an das Klassenmaximum halten, während das Minimum der Natur des Budgets gemäss für ihn nicht verbindlich ist. Dadurch wird eine feinere Anpassung an die jeweiligen Bedürfnisse und Anforderungen einer Beamtung und an die Leistungen der Beamten ermöglicht; denn bei der Einteilung aller Beamtungen in 7 resp. 9 Klassen war es nicht zu vermeiden, dass mitunter Stellen von ganz verschiedenem Charakter in einen Tiegel geworfen wurden.

[31]) Bsbl. 1889, I, 783.
[32]) Blumer-Morel, III, 101.

Es ist also nicht gesagt, dass jeder Beamte nach einer längeren Dienstzeit das Maximum seiner Besoldungsklasse erreichen müsse. Allerdings wurde im Nationalrat beschlossen, den Bundesrat zur Berichterstattung einzuladen, ob nicht eine solche Bestimmung in die Besoldungsgesetze aufgenommen werden sollte. Der Bundesrat sprach sich indessen dagegen aus, weil die Verhältnisse und Anforderungen nicht bei allen Beamtungen derselben Besoldungsklasse gleich seien, dass es also zu Unbilligkeiten käme, wenn alle dasselbe Maximum erreichen könnten[33]). Auffallend ist, dass für die Besoldungserhöhungen auf diese Umstände keine Rücksicht genommen wurde; die Besoldungsgesetze stellen vielmehr für alle Beamten einfach ein Fixum von 300 Franken für eine Amtsdauer auf[34]), bis das vom Bundesrate festgesetzte Maximum erreicht ist. Nicht die Anforderungen, die das einzelne Amt an die Kenntnisse und Fähigkeiten seines Inhabers stellt, sollen also in Betracht fallen für den Betrag der Besoldungserhöhung; nur ausnahmsweise sollen ungenügende Leistungen oder tadelhafte Aufführung des Beamten selbst bewirken, dass die Besoldungserhöhung ganz versagt oder nur teilweise gewährt wird. Bei den Beratungen über das allgemeine Besoldungsgesetz von 1873 tauchte die Frage auf, ob man für die Besoldungserhöhungen nicht einen andern Weg einschlagen wolle; entweder wollte man die Erhöhung nach einem bestimmten Prozentsatze der einzelnen Besoldungen bemessen oder auch die Besoldungserhöhungen wie die Besoldungen nach den verschiedenen Klassen abstufen[35]). Die Bundesversammlung verzichtete aber auch bei der Beratung über das neue Besoldungsgesetz von 1897 auf eine derartige Abstufung und liess es bei dem einheitlichen Satze des bundesrätlichen Vorschlages von 300 Franken bewenden. Dabei kommen nun allerdings die untern Beamten besser weg als die obern, da ihre Besoldungen prozentuell rascher steigen als die höhern Besoldungen; indes ist gewiss diese Tendenz, den untern Beamten in einem immerhin beschränkten Masse, soweit

[33]) Bsbl. 1881, IV, 512. Gerade durch Ablehnung der erwähnten Anregung zeigte sich deutlich, dass man die Besoldung als Entgelt für die geleisteten Dienste und nicht als eine mit dem Amte verbundene Rente angesehen wissen wollte.

[34]) Für die beiden obersten Klassen der Bundesbahnbeamten 500 Franken.

[35]) Das Besoldungsgesetz von 1873 kannte noch keine Fixierung der Besoldungserhöhungen, es liess dem B.-R. freie Hand und schrieb in Art. 2, Abs. 2 nur vor, dass bei längerer Dienstzeit und befriedigenden Leistungen jedenfalls ein Vorrücken der Beamten innerhalb der Grenzen der betreffenden Besoldungsklasse stattzufinden habe.

es die gesetzlich gesteckten Grenzen gestatten, aufzuhelfen, nur zu begrüssen im Interesse der untern Beamten selbst und ebenso im Interesse des Bundes; denn dadurch wird die Stabilität seines Verwaltungspersonals, das namentlich in den tiefern Schichten einen starken Wechsel aufweist, entschieden verstärkt.

Zu dem allgemeinen Besoldungsgesetz hat der Bundesrat eine Reihe von Vollziehungsverordnungen erlassen, wodurch die einzelnen Bestimmungen des Gesetzes zum Teil weiter ausgeführt werden[36]), mitunter allerdings so, dass man fast den Eindruck bekommt, es geschehe darin etwas zu viel des Guten. Eine Beschränkung der Weitschweifigkeit, die häufig in der Bundesverwaltung üblich ist, wäre auch hier gewiss zu empfehlen.

Die Besoldungsgesetze gelten nur für diejenigen Beamten, die sich ausschliesslich dem Dienste des Bundes widmen.[37]) Möglich ist dabei, dass ein Beamter nicht vollständig in einem Verwaltungszweige in Anspruch genommen wird, sondern dass er vielleicht in zwei Verwaltungsabteilungen verwendet wird. In diesem Falle sind die Einkünfte aus der Beschäftigung der verschiedenen eidgenössischen Verwaltungen ineinander zu rechnen.[38]) Für die Beamten, die die Führung eines Bundesamtes nur als Nebenberuf innehaben, bestehen besondere Bestimmungen über deren Entschädigung, wenn ihnen überhaupt eine Besoldung gewährt ist.[39]) Dabei kommen hauptsächlich die Inhaber von Postbureaux III. Klasse in Betracht; ihre Besoldung richtet sich ganz direkt nach den Leistungen, die ihnen der Verkehr auflegt. Massgebend sind für sie die Summen der Verkehrsnoten, die ihnen entsprechend den beförderten Poststücken etc. gutgeschrieben werden.[40]) Ihre Besoldungen unterliegen demgemäss oft einem ziemlich starken Wechsel.

II. Die Besoldung ist die Entschädigung, die der Bund seinen Beamten gewährt für alle Dienste, die sie ihm in Erfüllung ihrer gesetzlichen ordentlichen Amtspflichten leisten. Daneben kennt unser Bundesrecht auch die Möglichkeit, dass sie für ausserordentliche Dienstleistungen, die von ihnen verlangt werden, besonders ent-

---

[36]) V.-V. f. die Postverwaltung, A. S. n. F XVI, 380, für die Telegraphenverwaltung XVI, 440, für die Zollverwaltung XVI, 581.

[37]) Art. 1 des Besoldungsgesetzes von 1897, A. S. n. F. XVI, 272.

[38]) V.-V. f. die Postverwaltung, Art. 5; A. S. n. F. XVI, 380.

[39]) Die Entschädigung, die den Konsuln ausgesetzt ist, ist nicht unter die Besoldungen, sondern unter den Ersatz von Auslagen zu rechnen.

[40]) V.-V. f. die Postverwaltung, Art. 8.

schädigt werden. Dafür war unter der Herrschaft des 73er Besoldungsgesetzes massgebend ein Bundesbeschluss von 1879[41]); dieser sah eine Anzahl Fälle vor, in denen dem Bundesrat die Ermächtigung gegeben wurde, für bestimmte ausserordentliche Dienste besondere Entschädigungen zu gewähren. Der Drang der Umstände brachte den Bundesrat bald dazu, diesem Bundesbeschluss durch die Praxis eine grössere Ausdehnung zu geben, als die Bundesversammlung beabsichtigt hatte. Die Besoldungsansätze des Besoldungsgesetzes wurden eben durch die Zeitverhältnisse überholt, und deshalb sah sich der Bundesrat gezwungen, bald hier bald dort unter dem Titel einer ausserordentlichen Entschädigung und Gratifikation Besoldungszulagen zu gewähren[42]), die nicht immer mit den Worten des bezüglichen Bundesbeschlusses korrespondierten. Nachdem nun durch das Besoldungsgesetz von 1897 die Ansätze durchweg in die Höhe geschraubt worden waren, hielt man es für geboten, die Fälle der Entschädigungen für ausserordentliche Dienstleistungen genauer zu umgrenzen. Unterm 5. Dezember 1898 wurde ein diesbezüglicher Bundesbeschluss erlassen[43]). Danach soll eine besondere Entschädigung wirklich nur dann gewährt werden, wenn die ausserordentlichen Dienste einen Beamten während längerer Zeit über die Bureaustunden hinaus in Anspruch nehmen.[44]) Die Möglichkeit, einem tüchtigen Beamten für die Lösung besonderer Aufgaben, die eine intensivere geistige Anspannung verlangen, eine entsprechende Entschädigung zu gewähren, ist damit für viele Fälle gänzlich unterbunden. Vielleicht ist man in dieser engen Abgrenzung doch zu weit gegangen. Es können eben immer wieder Fälle eintreten, wo der Charakter der zu leistenden Dienste, wenn auch nicht ein erhöhter Aufwand an Zeit, eine besondere Entschädigung als gerechtfertigt erscheinen lassen. Für solche Gelegenheiten, die sich bei der Reglementierung von oben nicht genau voraussehen liessen, bot sich an Hand des frühern Beschlusses über ausserordentliche Entschädigungen dem Bundesrat ein anpassungsfähiges Correctiv, das jetzt abgeschnitten ist. Wenn nun einem Beamten besondere Aufgaben zugewiesen werden, die ihn auf eine längere Dauer über die Bureauzeit in Anspruch nehmen, so hat das Departe-

[41]) A. S. n. F. IV, 43.

[42]) Bsbl. 1896, IV, 489 f.

[43]) A. S. n. F. XVI, 867.

[44]) Es fällt also namentlich der Fall d des Art. 2 des B.-B. von 1879 weg, „Entschädigung für spezielle selbständige Funktionen, welche besondere vom B.-R. vorgesehene Aufgaben bilden."

ment, dem dieser Beamte untergeben ist, über die Gewährung einer Entschädigung Bericht und Antrag zu stellen; der Bundesrat hat dann zu entscheiden, ob und welche Entschädigung anzuweisen sei. Wenn er aber findet, dass die Voraussetzungen des Art. 2 des bezüglichen Beschlusses erfüllt sind, so muss er eine angemessene Summe anweisen; denn in diesen Fällen gibt Art. 1 den Beamten direkt ein Recht auf eine Entschädigung. Dieses Recht wird klagbar mit Erfüllung der Voraussetzungen, also mit Ablauf einer bestimmten Dauer der grössern Arbeitsleistung; die Bestimmung der Höhe der Summe unterliegt dann dem Spruche der kompetenten richterlichen Instanz. Bewilligt der Bundesrat ohne weiteres eine angemessene Entschädigung, so erhält der Beamte vom Zeitpunkt der Bewilligung an ein klagbares Recht auf die konkrete Summe. Anträge auf Ausrichtung solcher Entschädigungen sind durch die Departemente jeweilen nach Beendigung der ausserordentlichen Dienstleistung einzureichen. Für die Bemessung der Höhe soll nicht nur Rücksicht genommen werden auf die Dauer der Dienstleistung, sondern auch auf die Bedeutung der Dienste und eine allfällige erhöhte materielle Verantwortlichkeit.[45]) Damit solche Entschädigungsfälle infolge von ausserordentlichen Dienstleistungen möglichst seltene Ausnahmen bilden, sind die Departemente angewiesen, für richtige Verteilung ihrer Arbeitslast auf ihr Personal zu sorgen und vakant gewordene Stellen rechtzeitig wieder zu besetzen.[46]) Für Stellung dieser Forderung war naturgemäss hauptsächlich das finanzielle Interesse des Bundes massgebend; mitgewirkt hat aber jedenfalls auch die Anschauung, dass jede Ueberbürdung des Personals für längere Zeit wenn immer möglich vermieden werden müsse; sonst leidet darunter die Arbeitsfähigkeit des Beamten, und das widerspricht natürlich dem materiellen Interesse des Bundes.

Diese ausserordentlichen Entschädigungen sind ihrer Natur gemäss nicht als ein Bestandteil der regelmässigen Besoldungen anzusehen, sie sind vielmehr etwas Selbständiges. Deshalb kommen sie nicht in Anrechnung bei Entscheidung der Frage, ob der Beamte das für seine Stelle vorgesehene Maximum schon erreicht habe oder ob noch eine Besoldungserhöhung möglich sei.

So gut wie der Anspruch auf die ordentliche Besoldung steht auch derjenige auf Entschädigung für ausserordentliche Dienstleistungen

---

[45]) Art. 4 des cit. Beschlusses.
[46]) Art. 3 des cit. Beschlusses.

den Beamten nur gegenüber dem Bunde zu, weil sie auch nur dem Bunde gegenüber zur Leistung von Diensten verpflichtet sind. Unser Bundesrecht hat darauf verzichtet, die Beamten durch die Personen, die deren Dienste in Anspruch nehmen, direkt entschädigen zu lassen. Alle Gebühren, Sporteln für Ausfertigung von Urkunden u. drgl. fallen nicht in die Tasche des betreffenden Beamten, sondern in die Kasse des Bundes. Die dunkeln Schattenseiten des Gebühren- und Sportelnsystems waren in den Zeiten des alten Bundes in den einzelnen Kantonen zu scharf hervorgetreten, als dass man es in das Verwaltungssystem des neuen Bundes herübernehmen mochte. Es hat gewiss keinen guten Einfluss auf die Tätigkeit der Beamten rein unter dem Gesichtspunkte des Wohls des Staates, wenn dieser mit dem direkten eigenen finanziellen Interesse des Beamten zu enge verquickt ist. Dies war auch der Grund dafür, dass man vor nicht gar langer Zeit die Provisionen aufhob, die der Bund den Telegraphen- und Zollbeamten im Verhältnis zu den eingegangenen Summen auszahlte, um sie zur Anspannung aller Kräfte zu veranlassen[47]; diese Massregel war gewiss auch durchaus gerechtfertigt. Nur für eine Klasse von eidgenössischen Beamten hat das Bundesrecht unter dem Zwang der Verhältnisse das Sportelnsystem beibehalten, für die Konsularbeamten. Diese erhalten eben mit ganz wenigen Ausnahmen keine Besoldungen[48]), da finanzielle Rücksichten den Bund zwingen und Rücksichten auf das staatliche Handelsinteresse ihm erlauben, sich mit dem System von Honorar- oder Wahlkonsuln zu begnügen.[49]) Um sie aber doch wenigstens einigermassen zu entschädigen für den Aufwand an Zeit und Mühe, den sie im Interesse von Angehörigen der Eidgenossenschaft auf sich nehmen, ist ihnen der Bezug von Gebühren bewilligt worden. Dafür stellte das Konsularreglement von 1875 in Beilage 7 einen Tarif auf, der 1897 durch einen Bundesratsbeschluss abgeändert wurde.[50]) Unbemittelte Schweizerbürger sollen möglichst davon befreit werden. Diese Gebühren sind die unmittelbare Gegenleistung derjenigen, die

[47]) B.-R.-B. betr. Aufhebung der V. über Provisionen. A. S. n. F. XII, 51.

[48]) Die Ausnahmen sind die 6 schweizerischen Gesandten, die zum Teil auch konsularische Obliegenheiten haben; ferner der Ministerresident und Generalkonsul in Buenos-Aires, der 35,000 Fr. erhält, und der Generalkonsul in Yokohama, für den jährlich 20,000 Fr. ausgeworfen werden.

[49]) Bsbl. 1893, III, 69 f.

[50]) B.-R.-B. vom 30. Dez. 1897, A. S. n. F. XVI, 438. Das Konsularreglement A. S. n. F. I, 528.

die Dienste eines Konsularbeamten in Anspruch nehmen, für die Handlungen der Konsuln als staatlicher Organe[51]); sie fallen nicht, wie sonst die andern Gebühren, in die Kasse des Bundes, sondern in die Kasse des betreffenden Konsulates. Vom Standpunkt der Konsuln selbst stellt sich aber die Sache so dar, dass sie faktisch von diesen Gebühren gar nichts erhalten; denn nach den Rechnungen fast sämtlicher Konsulate werden sie verschlungen von den laufenden Unkosten. Es ist also eine Illusion, wenn man glaubt, der Bezug von Gebühren sei ein Ersatz für den Mangel einer festen Besoldung[52]); die Männer, die der Eidgenossenschaft konsularische Vertreter im Ausland sind, opfern ohne Entgelt viel Zeit und Mühe für ihr Vaterland; bisweilen kommen sie sogar für einen Teil der Konsulatsauslagen aus ihrer eigenen Tasche auf.

III. Alle Besoldungen und die Entschädigungen für ausserordentliche Dienste sind den Beamten bar in gesetzlichem Gelde auszubezahlen. In einer Anzahl von Fällen hat sich der Bund ausserdem zu gewissen Leistungen in natura verpflichtet. Dahin ist einmal die Ueberlassung von Amtswohnungen zu rechnen. Ein Recht auf eine ganz freie Wohnung ausser der gesetzlichen Besoldung hat eigentlich nur der Bundeskanzler[53]); bei Erlass dieser Bestimmung glaubte man, es sei für die sorgfältige Führung der Bundeskanzlei und für deren genaue Ueberwachung dringend geboten, den Kanzler im selben Gebäude wie die Kanzlei unterzubringen. Im Uebrigen soll als Regel gelten, dass keine Amtswohnungen anzuweisen seien[54]). Wenn indessen ein Departement glaubt, es liege im Interesse seiner Verwaltung, einzelnen Beamten Amtswohnungen zur Verfügung zu stellen, so hat es dem Bundesrate einen motivierten Antrag einzureichen; der Bundesrat trifft dann die Entscheidung darüber. Mit diesen Amtswohnungen hat es aber eine eigentümliche Bewandtnis: sie sind nicht frei, sie werden vielmehr „auf den Besoldungen nach Massgabe der ortsüblichen Mietzinse in Anrechnung gebracht“[55]). Immerhin muss naturgemäss diese Anrechnung so bemessen werden, dass das Resultat für den Beamten doch noch günstig ist. Die Gewährung einer Amtswohnung hat also stets den Charakter einer besondern Vergünstigung gegenüber dem Beamten,

---

[51]) G. Meyer, Staatsrecht 669, 673.
[52]) Blumer-Morel III, 123.
[53]) A. S. XI, 117. Blumer-Morel III, 100.
[54]) B.-R.-B. von 1873, siehe Bsbl. 1873, I, 196. A. S. XI, 117.
[55]) Art. 5 des Besoldungsgesetzes.

wenn sie auch hauptsächlich im Interesse der Verwaltung geschieht. Sonst könnte doch der Fall eintreten, dass das Interesse des Beamten, wenn er etwa Hausbesitzer an seinem Dienstorte ist, mehr im Verzicht auf die Amtswohnung liegt, was wieder dem Bunde nicht dient; denn von einem Zwang zum Bezug einer Amtswohnung kann wohl kaum die Rede sein. Die Benützung einer Amtswohnung ist ein Recht, keine Pflicht der Beamten. Verzichtet ein solcher Beamter darauf, so muss ihm die ganze gesetzliche Besoldung ohne Abzug ausbezahlt werden. Abgesehen von diesen Ausnahmefällen haben die Bundesbeamten keinen Anspruch darauf, dass der Bund in Beziehung auf ihre Wohnungsverhältnisse sie unterstütze; das Institut der Wohnungsgeldzuschüsse, wie es in Deutschland besteht, ist unserem Rechte unbekannt. In unserem Lande waren eben die Wohnungspreise nicht so grossen Schwankungen von Ort zu Ort unterworfen. Seitdem sich aber auch unsere Städte in neuester Zeit so rapid vergrössert haben, sind auch hauptsächlich die Wohnungspreise in diesen gegenüber den kleinern Orten erheblich gestiegen. Es könnte sich also doch einmal fragen, ob der Bund nicht den Beamten, die durch ihren Dienst genötigt sind, in den grossen Städten zu wohnen, einen Zuschuss an die Wohnungskosten leisten sollte, auch wenn etwa diese Forderung der Billigkeit, um die Bundesfinanzen nicht stärker zu belasten, auf Kosten der übrigen Beamten durch kleine Beschränkungen der Besoldungserhöhungen erfüllt werden müsste.

Auf demselben Standpunkt wie bezüglich der Wohnungsgeldzuschüsse steht der Bund bezüglich der Uebersiedlungs- und Umzugskosten, wenn ein Beamter seinen Wohnsitz verlegen muss: unser Bundesrecht kennt auch solche Zuschüsse nicht. Allerdings tauchte die Frage, ob diese Uebersiedlungskosten nicht vom Staate zu ersetzen seien, schon im ersten Jahr der 48er Verfassung auf; allein die Kommission, die darüber Anträge zu stellen hatte, „war bald der Ansicht, dass es, ohne sich in kleinlichte Berechnungen zu verlieren, nicht möglich sei, für den konkreten Fall jeweilen das Rechte herauszufinden, und es daher weit angemessener sei, für die Uebersiedlungskosten nichts auszusetzen“[56]). Mit dieser etwas eigentümlichen Begründung wurde die Sache begraben und ist seither nicht wieder auferstanden[57]).

[56]) Bsbl. 1848, I, 123.

[57]) Indessen werden doch den Instruktionsoffizieren bei der Versetzung auf einen andern Waffenplatz die Uebersiedlungskosten vom Bunde ersetzt; eine entsprechende Gesetzesbestimmung konnte ich allerdings nicht finden. Ebenso

In den Fällen, wo der Bund eine bestimmte Dienstkleidung vorschreibt, haben die Beamten in der Regel ein Recht darauf, dass der Bund ihnen diese in natura liefert. Immerhin hat sich die Eidgenossenschaft vorbehalten, statt der Lieferung in natura eine vom Bundesrat zu bestimmende angemessene Entschädigung zu leisten.[58]) Dienskleidungen sind namentlich vorgeschrieben für das Personal der Post- und der Zollverwaltung[59]); sie müssen immer getragen werden während der Ausübung dienstlicher Funktionen. Wo aber besondere Verhältnisse das Tragen der Dienstkleidung verhindern oder entbehrlich machen, werden Dienstkleider nicht verabfolgt; in diesem Falle erhält ein Beamter alle zwei Jahre eine Entschädigung von baren zwanzig Franken für die nicht gelieferten Kleider. In angemessenen Zeiträumen werden neue Kleider geliefert oder ein entsprechender Erneuerungsbeitrag gegeben. Ganz naturgemäss bringen die dienstlichen Verrichtungen die Notwendigkeit einer Dienstkleidung mit sich bei den Instruktoren: sie müssen, sobald sie in Dienst sind, stets in der Uniform erscheinen. Da sie beim Eintritt in das Instruktionskorps schon einen Grad in der Armee bekleiden müssen, gelten für ihre erste Ausrüstung die allgemeinen Bestimmungen der Verordnung vom 11. Januar 1898[60]), sofern sie Offiziere sind. Wenn sie aber in das Instruktionskorps aufgenommen worden sind, entschädigt der Bund sie nach andern Grundsätzen als die Truppenoffiziere; dafür bleibt auch künftig die Verordnung von 1893 betreffend Equipementsentschädigung der Instruktoren[61]) in Kraft[62]), die nicht aufgehoben wurde durch die Verordnung von 1898.[63])

Eine Amtskleidung ist auch vorgesehen für die Vertreter der Eidgenossenschaft im Ausland; das Konsularreglement gibt Normen

—

wird es auch gehalten, wenn ein „Gesandtenschub" oder eine Berufung an einen Gesandtschaftsposten einen diplomatischen Vertreter nötigt, seinen Wohnsitz zu ändern.

[58]) Art. 5 des Besoldungsgesetzes.

[59]) V. über Abgabe von Dienstkleidungen A. S. n. F. XVI, 371.

[60]) A. S. n. F. XVI, 484.

[61]) A. S. n. F. VIII, 492.

[62]) Dass die Instruktoren so gut wie die Truppenoffiziere bezüglich ihrer Uniform dem Bekleidungsreglement vom selben 11. Januar 1898 unterworfen sind, versteht sich von selbst.

[63]) Art. 30.

für ihre Herstellung[64]). Ihre Anschaffung ist indessen in das Belieben der betreffenden Beamten gestellt, die sich naturgemäss nach dem lokalen Ceremoniell zu richten haben. Deshalb leistet der Bund auch keinen Beitrag an die Kosten der Uniform; die Gesandten und die konsularischen Vertreter haben diese Ausgaben selbst zu tragen.

IV. Die Beamten haben in der Regel ein Recht darauf, dass ihnen der Bund die Ausgaben ersetzt, die ihnen aus der Besorgung ihrer Amtsgeschäfte erwachsen. Da sie diese Ausgaben nicht in ihrem Interesse machen, sondern in demjenigen des Staates, ist es nur recht und billig, dass der Bund sie auf sich nimmt.

1. Der Ersatz der einem Beamten erwachsenden Ausgaben kann zum voraus als feste Pauschsumme zugesagt werden. Der Beamte hat einen unentziehbaren Anspruch auf diese Summe vom Tage der Zuweisung durch die kompetenten Behörden an; er hat ihn aber nur, so lange er die betreffende Beamtung inne hat, nicht als Beamter überhaupt. Wenn also der Beamte etwa im Laufe des Rechnungsjahres eine andere Stelle erhält, so ist bei Handhabung der Bestimmung, dass die neue Besoldung nicht kleiner sein soll als die bisherige, die Pauschsumme für die Amtsausgaben nicht mitzurechnen. Bisweilen gehen allerdings die Ansätze für Besoldung und für Ersatz von Ausgaben so in einander über, dass man sie einzeln nicht mehr unterscheiden kann. Dies ist der Fall bei den Krediten, die für unsere diplomatischen Vertreter ausgeworfen werden; ja, es würde eigentlich den tatsächlichen Verhältnissen besser entsprechen, wenn man die ganzen 40,000 resp. 50,000 Franken als Pauschsumme für Amtsausgaben bezeichnete; bekanntlich genügt diese Summe kaum für diesen Zweck, für eine wirkliche Besoldung bleibt äusserst wenig übrig. Rein nur als Ersatz von gehabten Auslagen, nicht als Besoldungen sind die Beträge aufzufassen, die für eine Anzahl von Konsulaten alljährlich ausgeworfen werden. In den meisten Fällen aber, wo Besoldungen und solche Pauschsummen für Amtsauslagen vorkommen, sind sie ganz säuberlich getrennt in der Staatsrechnung; faktisch verschwindet aber doch die Unterscheidungsgrenze auch hier, so dass es schliesslich einfach auf eine Besoldungszulage hinauskommt. Die Hauptfälle, die hieher gehören, sind: die Zulage an den jeweiligen Bundespräsidenten für Re-

---

[64]) Konsularreglement von 1875. A. S. n. F. I, 528.

presentationskosten im Betrage von 2000 Fr.[65]), die Pferdewartungs- und -Verpflegungsgebühren an die Waffenchefs, einige andere höhere Militärverwaltungsbeamte, ferner an die Oberinstruktoren, an die Instruktoren I. Klasse, bei den berittenen Waffen auch an die Instruktoren II. Klasse und an die Hülfsinstruktoren; diese ist für alle Fälle auf 1205 Franken festgesetzt. Den Instruktionsoffizieren der Kavallerie wird dieser Betrag doppelt ausgehändigt, da sie für sich zwei Pferde halten müssen. Diese Pauschsummen können die Beamten nach Gutdünken verwenden, sofern sie nur den Zweck erreichen, der bei der Bewilligung beabsichtigt wurde. Ueber die daraus bestrittenen Ausgaben haben sie keine Rechnung zu legen; es wird ihnen einfach die bestimmte Summe ausgehändigt, aber auch nur diese; wenn, wie dies meistens der Fall sein wird[66]), die Ausgaben diesen Betrag überschreiten, müssen sie den Mehrbetrag aus ihrer Tasche bezahlen. Nur von den Konsulaten wird eine Rechnungsstellung verlangt, wenn sie einen Anspruch auf Entschädigung für ihre Unkosten gegen den Bund gewinnen wollen. Wie recht und billig, ersetzt der Bund den Konsularbeamten ihre Ausgaben, sofern sie nicht ganz gering sind. Alljährlich werden für eine Anzahl von Konsularbezirken gewisse Entschädigungen ausbezahlt, die möglichst so gehalten werden, dass im Laufe der Jahre Mehrausgaben durch entsprechende Auszahlung einer grössern Entschädigung ausgeglichen werden. Die Konsulatskasse ist dabei unabhängig von der Privatkasse des Konsuls; davon, dass ein übrig bleibender Rest des Bundesbeitrages dem Konsul zufalle, kann keide Rede sein.

2. Eine andere Art der Verrechnung von Dienstauslagen besteht darin, dass diese Ausgaben nach einem festen Tarif ersetzt werden, gleichviel, ob der Beamte tatsächlich mehr oder weniger als die Ansätze aufgewendet hat. So werden gewissermassen tarifmässig ersetzt die Ausgaben, die ein Beamter machen muss, wenn ihn Amtsgeschäfte an einem andern Orte als am dienstlichen Wohnsitz in Anspruch nehmen. In diesem Falle erhalten die Beamten Taggelder und eine nach Massgabe der zurückgelegten Kilometer berechnete Reiseentschädigung. In dieser Materie hat der Bundesrat eine Anzahl von Beschlüssen gefasst, so am 26. November 1878, dann wieder am 4. Oktober 1881,

[65]) B.-B. vom 22. Dez. 1899. A. S. n. F. XVIII, 38.

[66]) Mit 2000 Fr. den Representationspflichten eines Bundespräsidenten nachzukommen, oder mit 1205 Fr. ein Pferd zu unterhalten, ist wohl kaum möglich. Der Fall der Minderausgaben ist schwerlich vorauszusetzen; wenn er je eintritt, so kommt natürlich der Ueberschuss dem Beamten zu gute.

neuerdings am 25. März 1890[67]), massgebend für die Beamten der eidgenössischen Zentralverwaltung. Für einzelne Klassen von Beamten wurden diese Bestimmungen teilweise modifiziert. So besteht eine besondere Verordnung betreffend die Kompetenzen des ständigen und ausserordentlichen Instruktionspersonals vom 12. Mai 1893[68]); danach erhalten die Instruktoren bei Dienstleistungen ausserhalb ihres Waffenplatzes besondere Reise-, Recognoscierungs-, Ausmarsch- und Logisvergütungen. Vom 8. August 1893 datiert ein Bundesbeschluss betreffend die Kompetenzen des Chefs und der Abteilungschefs des Generalstabsbureaus[69]). Für die Telegraphenbeamten gilt ein Bundesratsbeschluss vom Jahre 1896[70]); die Kompetenzen der Departemente und ihrer Abteilungschefs bemessen sich nach einem Beschluss vom 9. April 1897[71]). Der Anspruch auf diese sog. Kompetenzen und Reiseentschädigungen ist erworben, sobald der Beamte ausserhalb seines Amtssitzes in Tätigkeit war; er ist nicht abhängig von einer besondern Bewilligung durch den Bundesrat[72]). Ebenso sind für die Höhe der Entschädigungen nur die Angaben der Gesetze massgebend, auch wenn die faktischen Auslagen des Beamten geringer waren. Nur wenn es sich um besondere Missionen handelt, etwa um die Sendung von Instruktionsoffizieren zu einer auswärtigen Armee zum Zweck ihrer weitern Ausbildung, dann hat es der Bundesrat in der Hand, die Höhe der Entschädigung zu bestimmen[73]).

3. Alle Dienstausgaben, für die weder eine Pauschsumme noch eine tarifmässige Vergütung vorgesehen ist, werden nur ersetzt, wenn der Beamte sie rechnungsmässig detailliert belegt[74]); die Oberbehörden haben natürlich das Recht und die Pflicht, die Rechnungsstellung eingehend zu prüfen. Diese Art der Entschädigung tritt ein für alle ausserordentlichen Auslagen, die dem Beamten aus der Füh-

---

[67]) A. S. n. F. III, 623; V, 575; XI, 486.

[68]) A. S. n. F. XIII, 386.

[69]) A. S. n. F. XIII, 631.

[70]) A. S. n. F. XV, 295.

[71]) A. S. n F. XVI, 117.

[72]) Wenn indessen der Aufenthalt an dem andern Orte mehr als 8 Tage dauert, so kann der B.-R. vom 9. Tage an eine Kürzung der Ansätze um 1/4 eintreten lassen. B.-R.-B. von 1875, Art. 5.

[73]) B.-R.-B. von 1878, Art. 6.

[74]) B.-R.-B. von 1878, Art. 3, Abs. 2.

rung seiner Amtsgeschäfte erwachsen[75]). Solche Fälle werden indessen nur selten entstehen, da derartige Ausgaben, wie namentlich alle Bedürfnisse an Bureauartikeln, direkt aus den öffentlichen Kassen bestritten werden[76]). Der Anspruch beginnt zu wirken von dem Tage an, da die betreffende Ausgabe gemacht wurde.

V. Ein weiterer vermögensrechtlicher Anspruch, der den Bundesbeamten gegenüber dem Bunde zusteht, so lange sie im Amte sind, ist das Recht auf Gewährung eines Beitrages zum Zwecke der Lebensversicherung. Diese Institution ist unserem Rechte speziell eigentümlich; sie bildet einigermassen einen Ersatz für das Pensionssystem anderer Staaten, das bei uns mit ganz wenigen Ausnahmen nicht besteht. Die Materie der Beamtenversicherung lässt sich am besten anschliessen an die Wirkungen des Beamtenverhältnisses auf die Zeit nach seiner Auflösung[77]).

§ 10.

Verfolgung der Vermögensrechte.

Dass das Beamtenverhältnis nicht privatrechtlich ist, sondern der Sphäre des öffentlichen Rechtes angehört, darf wohl heute als unbestritten angenommen werden. Anders sieht die Sache aus für die vermögensrechtlichen Ansprüche, die sich aus dem Beamtenverhältnis ergeben; diese werden in der Theorie und namentlich in der Gerichtspraxis fast durchweg als privatrechtlich aufgefasst. Zu dieser Anschauung führte hauptsächlich der Umstand, dass allgemein für die Geltendmachung der vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten gegenüber dem Staate der Rechtsweg vor den ordentlichen Civilgerichten geöffnet ist. Danach soll also der Staatsdienst ein staatsrechtliches Gewaltsverhältnis sein mit einem privatrechtlichen Forderungsverhältnis als Annexum. Diese Ansicht findet sich u. a. vertreten

[75]) Dies gilt natürlich nicht für Ausgaben, die nur bei Gelegenheit des Auftretens als Beamter entstehen. Was Ihering, Scherz und Ernst, 6. Auflage, p. 197 erzählt, dürfte also bei uns auch nicht passieren.

[76]) Eine Ausnahme davon wird gemacht für die Bureaukosten der Korps-, Divisions- und Festungskommandanten, die ja auch Bundesbeamte sein können. Für sie werden fixe Summen von 2100 resp. 1800 Fr. angesetzt.

[77]) Siehe § 25.

bei Meyer[1]), Rönne[2]), Gierke[3]); auch die Rechtsprechung der deutschen Gerichte, besonders die des Reichsgerichtes[4]), steht auf diesem Standpunkt. Ebenso adoptierte unser Bundesgericht die Theorie vom privatrechtlichen Charakter der Besoldungen in mehreren Entscheidungen. So sagt es[5]): „Il est vrai que les rapports des fonctionnaires avec l'Etat ne sont pas exclusivement de droit public, mais qu'ils présentent aussi un côté de droit privé, en ce sens que les réclamations pécuniaires des fonctionnaires, celles par exemple ayant trait au paiement du traitement attaché par la loi à leurs fonctions, appartiennent au domaine du droit privé puisqu'elles ont leur source dans l'intérêt privé des réclamants.“ Und an anderer Stelle[6]): „Der Anspruch der Beamten auf die Besoldung ist, wenn auch das Beamtenverhältnis selbst dem öffentlichen Rechte angehört, privatrechtlicher Natur. Es ist aber doch völlig klar, dass der Anspruch der Beamten auf Besoldung nicht erst durch den Eintritt des Fälligkeitstermins zu einem privatrechtlichen werden kann, sondern dass er dies von vorneherein, vom Moment seiner rechtlichen Begründung an sein muss“[7]).

Dem gegenüber stellte Laband die Behauptung auf, dass auch die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten dem öffentlichen Rechte angehören, nicht dem Privatrecht.[8]) Er weist namentlich darauf hin, dass eben klagbare Ansprüche durchaus nicht identisch sind mit zivilrechtlichen. Ich kann in der Tat auch

---

[1]) G. Meyer, Staatsrecht, p. 454 und dort Citierte.

[2]) Rönne, Preussisches Staatsrecht III, Abth. 1, p. 406 und 490, Reichsstaatsrecht I, § 53 f.

[3]) Gierke, deutsches Privatrecht I, p. 33.

[4]) Reichsgericht, Entsch. in Zivilsachen II, 71, XII, 72, XVIII, 174, in Strafsachen XVI, 380.

[5]) B.-Ger. Entsch. XII, 709.

[6]) B.-Ger. Entsch. XIII, 347. Weitere ähnliche Entscheidungen: III, 532, IV, 321, IX, 212, XX, 693 u. a. Anders der Gesch.-Ber. des B.-R. Bsbl. 1878, II, 513. Salis I, No. 151.

[7]) Eine Modifikation dieser Ansicht ist diejenige, dass die dem Beamten zustehenden Forderungsrechte gemischt staats- und privatrechtlich seien; so Bluntschli, Lehre vom Staat I, p. 619, und Rehm, rechtliche Natur des Staatsdienstes. Bluntschli unterscheidet zwischen Standes- und Dienstgehalt. Ersterer, zum Unterhalt bestimmt, soll privatrechtlich, letzterer öffentlich-rechtlich sein. Eine solche Zweiteilung der Besoldung, die aus dem bayerischen Edikt von 1808 stammt, ist bei uns nicht anzunehmen, also auch nicht die Behauptung vom gemischtrechtlichen Charakter der vermögensrechtlichen Ansprüche.

[8]) Laband, Staatsrecht, 2. Aufl., I, p. 490, 3. Aufl., I, p. 467 f.

nicht einsehen, wieso aus dem anerkanntermassen öffentlichrechtlichen Beamtenverhältnis auf einmal privatrechtliche Forderungsverhältnisse entstehen können. Eine solche Annahme müsste die Einheit des ganzen Institutes untergraben. Warum soll es bei den Beamtenbesoldungen etwas anderes sein als z. B. bei den Militärpensionen, die nach einem Entscheide des Bundesgerichtes [9]) auch öffentlichrechtlich sind, „weil sie auf einem Verwaltungsgesetz, nicht auf dem Privatrecht beruhen?“ Die Besoldungen haben ihren Ursprung ja auch in einem öffentlichrechtlichen Verhältnisse; sie werden auch nicht beurteilt „nach den Regeln irgend eines im Privatrecht normierten kontraktlichen oder quasikontraktlichen Rechtsverhältnisses“, wenn auch dabei vertragsmässige Vereinbarungen möglich sind und wirklich vorkommen. Die Besoldung ist recht eigentlich die Gegenleistung für öffentlichrechtliche Dienste der Beamten; denn die Beamten sind nicht einfach Arbeiter, sie sind stets Vertreter des Staates, oft Vertreter der Hoheitsrechte des Staates; also muss auch die ihnen dafür geleistete Entschädigung öffentlichen Rechtes sein. Für die Beurteilung des Charakters der vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten kommt in andern Staaten noch ein Umstand in Betracht, der allerdings in unsern Verhältnissen weniger ins Gewicht fällt: der Staat gewährt den Beamten nicht ausschliesslich in ihrem eigenen Privatinteresse eine Besoldung, er hat selbst ein Interesse daran, dass die Beamten imstande sind, ihn auch in würdiger Weise in der Gesellschaft zu vertreten; deshalb müssen vor allem die Representationsgelder, die auch einigen von unsern Bundesbeamten ausgesetzt sind, den Charakter öffentlichrechtlicher Ansprüche haben, und wenn dies in diesem Falle richtig ist, so liegt kein ausschlaggebender Grund vor, bei andern vermögensrechtlichen Ansprüchen gerade das Gegenteil anzunehmen.

Laband [10]) sowohl wie Meyer [11]) geben nun allerdings zu, dass der Streit über den Charakter der vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten, ob privatrechtlich, ob öffentlichrechtlich, ohne praktische Konsequenzen sei; denn nach deutschem Staatsrecht steht ganz fest, dass den Beamten im Falle einer Verletzung ihrer vermögensrechtlichen Ansprüche der Rechtsweg vor den ordentlichen Zivilgerichten offen

---

[9]) B.-Ger. Entsch. XXIV 2, p. 281.
[10]) Laband I, 490.
[11]) Meyer, p. 455.

ist[12]). Wie steht es nun damit nach unserm Bundesrecht? In diesem finden wir keine ausdrückliche Bestimmung, die den Beamten die Möglichkeit eröffnet, ihre Ansprüche gegen den Bund vor den Zivilgerichten zu verfolgen. Die Gerichtspraxis hat aber auch bei uns unbedenklich für solche Fälle die Beschreitung des Rechtsweges zugelassen; auch das Bundesgericht hat sich schon in diesem Sinne ausgesprochen. Allerdings hatte es bis jetzt noch keine Gelegenheit, dies zu Gunsten von Bundesbeamten zu tun, ein günstiges Zeichen für die Loyalität und Coulanz des Bundes in dieser Richtung. Was es aber zu Gunsten von kantonalen Beamten als zulässig anerkannt hat, das wird es gegebenen Falls auch auf die Bundesbeamten anwenden als allgemein gültige Regel. So heisst es in einem bundesgerichtlichen Urteil[13]): „Le paiement du traitement et des émoluments alloués aux fonctionnaires peut être poursuivi par la voie d'une action civile"; und an anderer Stelle[14]): „L'Etat, en effet, assure aux fonctionnaires pour un temps déterminé, le traitement afférent à leurs fonctions. Il est évident que l'Etat est lié par ces stipulations et qu'il est soumis, en cas de litige à ce sujet, aux tribunaux compétents en matière civile". Nun basiert aber diese Rechtssprechung auf der Anschauung, dass die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten privatrechtliche Natur haben; sie steht und fällt mit ihr. Wer daher die Laband'sche Ansicht teilt, kann auch die Praxis des Bundesgerichtes nicht für richtig halten; denn die Zivilgerichte sind für öffentlichrechtliche Ansprüche nicht kompetent, ausser wenn etwa eine gesetzliche Bestimmung ihnen eine solche Kompetenz besonders zuweist.

Wie die Sache nun einmal liegt, scheint mir folgendes das Resultat zu sein. Der Rechtsweg vor den Zivilgerichten ist für vermögensrechtliche Ansprüche der Bundesbeamten gegen den Bund verschlossen, weil sie nicht privatrechtlich sind und weil keine Gesetzesbestimmung den Rechtsweg ausdrücklich eröffnet. Einen Verwaltungsgerichtshof, in dessen Bereich derartige Rechtssachen liegen könnten, haben wir nicht; also muss deren Behandlung als Administrativsache in die Kompetenz der Verwaltungsbehörden, also des Bundesrates fallen nach Art. 102, Ziff. 5, 14, 15 der Bundesverfassung. Es fragt sich dann, ob gegen

---

[12]) Reichsbeamtengesetz §§ 149—155; die betreffenden Bestimmungen der deutschen Einzelstaaten bei Meyer, p. 483, A. 21.

[13]) B.-Ger. Entsch. XV, 895; vergl. XIII, 532, 2.

[14]) B.-Ger. Entsch. IX, 212.

einen Entscheid des Bundesrates eine Beschwerde an die Bundesversammlung zulässig sei gestützt etwa auf Art. 85, Ziff. 12 der Verfassung [15]). Nun muss man im Allgemeinen wohl zugeben, dass die Wirkungssphäre dieser Bestimmung sich nicht auf alle Administrativstreitigkeiten bezieht, sondern nur auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger, und zwar nur auf Entscheidungen, die der Bundesrat als Rekursinstanz gefällt hat; dies alles passt aber nicht auf vermögensrechtliche Ansprüche der Beamten. Sonst muss „kraft der Stellung des Bundesrates als oberster Verwaltungsbehörde des Bundes den Beschlüssen dieser Behörde der Charakter der Endgültigkeit beigelegt werden" [16]). Weil aber nach Ziff. 3 des Art. 85. die Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden Sache der Bundesversammlung ist, könnte es sich doch fragen, ob nicht daraus wenigstens ein Rekursrecht der Beamten gegen Entscheide des Bundesrates hergeleitet werden könnte. Es widerspräche doch schroff dem Begriffe der Billigkeit, wenn der Bundesrat in solchen Sachen zugleich Partei und Richter ohne Appellation wäre. Die Beamten dürfen doch nicht schutzlos der in der Theorie wenigstens möglichen Willkür (die ja in der Praxis allerdings stark beschränkt ist) der obersten Bundesverwaltungsbehörde ausgeliefert werden. Das einfachste und sicherste wäre allerdings, dass man künftig in die Besoldungsgesetze die Bestimmung einsetzte: „Für vermögensrechtliche Ansprüche gegen den Bund steht den Beamten der Rechtsweg vor den Zivilgerichten offen". Damit wären alle Zweifel klar gelöst, wie dies für die deutschen Reichsbeamten durch § 149 des Reichsbeamtengesetzes geschehen ist. Noch besser wäre es aber wohl, wenn man alle Streitigkeiten über die wichtigeren vermögensrechtlichen Ansprüche, also namentlich diejenigen auf die stipulierten Besoldungen, ein für allemal dem Bundesgericht zuweisen würde. Mit Bagatellsachen müsste man es freilich verschonen, etwa mit Entscheidungen über den Ersatz von Auslagen etc. Aus dieser Erweiterung der bundesgerichtlichen Jurisdiktion würde wohl kaum eine erhebliche Mehrbelastung des Gerichtes folgen; denn schon nach der jetzigen Gesetzgebung hätte das Bundesgericht in vielen Fällen, wenn der bestrittene Betrag der Besoldung mehr als 3000 Fr. ist, die Sache zu

---

[15]) Dieser Weg wurde betreten vom Zentralvorstand schweizerischer Postbeamter. Bsbl. 1900, IV, 867. Gutachten von Prof. F. Meili, St. Gallen 1901. Bedenken gegen die Zulässigkeit dieses Vorgehens wurden nicht laut.

[16]) Blumer-Morel III, 66.

beurteilen. Ueberdies hat es sich gezeigt, dass Prozesse dieser Art zwischen dem Bund und seinen Beamten fast nicht vorkommen.

So lange unsere Gerichte und namentlich das Bundesgericht die bisherige Praxis beibehalten und auch fernerhin die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten gegen den Bund als privatrechtlich ansehen, sind die Beamten freilich sicher, einen unparteiischen Richter zu finden. Dabei gelten auch für sie die gewöhnlichen Gerichtsstandsnormen für privatrechtliche Forderungen gegen den Bund [17]). Danach fallen Klagen wegen Summen, die den Betrag von 3000 Franken übersteigen, in die Kompetenz des Bundesgerichtes; Klagen von geringem Werte sind einzuleiten bei den Gerichten des Ortes, wo die Behörde, der der betreffende Beamte unterstellt ist, ihren Sitz hat. Nicht absolut nötig ist für Anstellung einer Klage, dass der Anspruch vom Bundesrat abgelehnt worden ist [18]); doch wird dies unter normalen Umständen stets aus praktischen Gründen die selbstverständliche Regel sein. Für die Durchführung des Verfahrens gelten die allgemeinen zivilprozessualischen Vorschriften, namentlich auch die Bestimmungen über die Fristen, Weiterziehung u. s. w. Dass aber für vermögensrechtliche Ansprüche der Beamten das materielle Privatrecht massgebend sei, kann trotz der Annahme der Gerichte, dass diese Ansprüche privatrechtliche Natur haben, nicht richtig sein; diese Konstruktion hat nur den Zweck, den Beamten den Rechtsweg zu öffnen. Schon Art. 349 des Obligationenrechts schliesst die Anwendung der Bestimmungen über die Dienstmiete auf das Beamtenverhältnis ausdrücklich aus; aber auch die Vorschriften des allgemeinen Teils des Obligationenrechts können hier ntcht zur Anwendung kommen, so namentlich nicht die Bestimmungen über die Verjährung. Dass auch die Besoldungsgesetze über diesen Punkt nichts sagen, kann immerhin zu einigen Bedenken Anlass geben; deshalb würde es sich gewiss empfehlen, einmal eine Praeklusivfrist für die Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche der Beamten festzusetzen. — Bei der Beurteilung dieser Fragen dürfen die Gerichte sich aber nicht vermessen, in das Herrschaftsgebiet der Verwaltungsbehörden hinüberzugreifen [19]); vielmehr sind sie gebunden an die Lage, die die

[17]) Blumer-Morel III, 146. B.-G. betr. Org. der B.-Rechtspflege Art. 48, Ziff. 2. Ullmer No. 473.

[18]) § 150 des deutschen Reichsbeamtengesetzes bestimmt dagegen, dass die Entscheidung der obersten Reichsbehörde der Klage vorhergehen muss.

[19]) Laband I, 492; G. Meyer 483.

Verwaltungsbehörden durch ihre Entscheide geschaffen haben. So versteht es sich von selbst, dass sie eine verfügte Entlassung durch ihren Spruch nicht rückgängig machen können; auch verhängte Disciplinarstrafen, wie Ordnungsbussen, unterliegen an und für sich nicht der Jurisdiktion der Gerichte. Wenn aber vor einem Gerichte ein Prozess eines Bundesbeamten gegen den Bund anhängig ist, so kann ihm gewiss das Recht nicht verwehrt werden, zu prüfen, ob eine solche Verwaltungsmassregel begründet sei; denn gerade von der Würdigung dieses Umstandes hängt es ab, wie gross die zu gewährende Entschädigung an den Beamten sei.

Vor einigen Jahren wurde auch der Vorschlag gemacht, die Behandlung aller Streitigkeiten zwischen Bund und Bundesbeamten an Schiedsgerichte zu überweisen[20]). Doch hatte der Vorschlag keine weitern Folgen; es lassen sich gegen ihn doch zu viele Bedenken geltend machen.

§ 11.

Die übrigen Rechte der Beamten.

Mit der Aufzählung der vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten ist der Bestand ihrer Rechte zum grössten Teil erschöpft, soweit ihnen solche dem Bunde gegenüber zustehen. Allerdings werden in der Litteratur des Staats- und Verwaltungsrechts, namentlich in der deutschen Litteratur, noch eine Anzahl Rechte der Beamten namhaft gemacht; es bleibt also zu untersuchen, ob und wie weit solche andere Rechte auch für unser Bundesrecht existieren.

1. Ein Recht auf das ihm übertragene Amt hat der Beamte nicht, darin stimmen sozusagen alle Staatsrechtslehrer überein.[1]) Bei der Ausübung seiner amtlichen Funktionen handhabt der Beamte nicht ihm subjektiv zustehende Rechte, sondern nur ihm delegierte Rechte des Staates; „er ist nur das Instrument, vermittelst dessen der Staat diese ausübt.“ Gerade aus dem zwischen Bund und Beamten herrschenden Gewaltsverhältnis folgt doch direkt, dass es dem Bunde freistehen muss, einem Beamten sein Amt zu entziehen, wenn er es als

---

[20]) Motion Wullschleger. Hilty, polit. Jahrbuch 1898, p. 487.

[1]) Laband I, 472; G. Meyer 479. B.-Ger. Entsch. XIII, 347. Anderer Ansicht nur O. Mayer, Verwaltungsrecht II, 225 f.

in seinem Interesse liegend erachtet, dass es also kein ius quæsitum auf ein Amt geben kann, weder auf das bisher bekleidete noch auf ein anderes. Der Beamte ist überhaupt nicht berechtigt, zu verlangen, dass er im Staatsdienst in einem bestimmten Verwaltungszweige beschäftigt werde, mag dies vielleicht auch noch so sehr etwa im Interesse seiner Weiterbildung, z. B. als Instruktionsoffizier, liegen.

2. Persönliche Ehrenrechte, Ansprüche auf bestimmte Titel- und Rangbezeichnungen, wie sie namentlich in Deutschland üblich sind, kennt unser Bundesrecht eigentlich nicht[2]), die Bundesbeamten können daher gegenüber dem Bunde kein Anrecht auf Beachtung solcher Rechte haben. Nur innerhalb unserer diplomatischen Vertretung im Auslande erfolgt eine offizielle Verleihung von Titeln. So führen unsere 5 diplomatischen Vertreter den Titel „Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire"; ihren Gehülfen wird bisweilen der Titel „Legationsrat" erteilt. Diese Beamten haben gewiss ein Anrecht darauf, dass der Bund sie andern Personen oder Staaten gegenüber im Besitz dieser offiziellen Benennungen schützt. — Hier lässt sich vielleicht auch am besten die Bestimmung unterbringen, dass den Instruktoren zugesichert ist, dass sie innerhalb des Instruktionskorps nach der Klasse, der sie zugeteilt sind, rangieren sollen, nicht nach dem Grade den sie zufällig in der Armee bekleiden[3]). Dieser Rang ist nicht nur massgebend für ihre Besoldung, sondern auch für ihre Verwendung im Instruktionsdienst; der Bundesrat resp. das Militärdepartement muss diesen Umstand berücksichtigen. Aus dieser Bestimmung haben sich allerdings schon recht sonderbare Verhältnisse entwickelt. So ist es schon vorgekommen, dass der Oberinstruktor einer Waffe mit Oberstleutnantsgrad Instruktoren I. Klasse mit Oberstenrang unter sich hatte, oder, noch auffallender, dass ein Oberstleutnant als Instruktor II. Klasse einem Instruktor I. Klasse, der erst Hauptmann war, unterstellt war. So kommt es auch vor, dass Artilleriehülfsinstruktoren in dieser Eigenschaft Adjutantunteroffiziers-, als Truppenführer aber sogar Hauptmannsgrad bekleiden; je nach Art des Dienstes haben sie also z. B. einem Instruktionsleutnant Befehle zu geben oder welche von ihm zu er-

[2]) Ueber besondere Titel, die einigen Bundesbeamten usuell beigelegt werden, ohne dass sie ein Recht auf deren allseitige Beachtung hätten, siehe § 5.

[3]) V. über die militärische Einteilung und die Gradverhältnisse der Instruktoren, vom 8. Sept. 1876, Mil.-Verordnungsblatt-Blatt 1876 No. 116. Feiss, Wehrwesen der Schweiz p. 18 und 19. M.-O. Art. 88.

halten. Dass namentlich letzteres Verhältnis durchaus ungesund ist, wurde unlängst anerkannt, und daher hat man diese Institution auf den Aussterbeetat gesetzt. Mit dem gleichen Recht wäre gewiss auch überhaupt die Aufhebung des Art. 88 der Militärorganisation anzustreben, wie dies Oberst Wille in der „Skizze einer Wehrverfassung" tut[4]).

3. Der Artikel 2 der Militärorganisation von 1874 sichert einer Anzahl von Bundesbeamten ein Recht gegenüber dem Bunde zu auf Befreiung von der Wehrpflicht während der Dauer ihrer Anstellung[5]). Dies gilt einmal für die Mitglieder des Bundesrates und für den Bundeskanzler; sie dürfen nicht in Militärkurse einberufen werden, auch nicht in den aktiven Dienst. Umgekehrt ist es ihnen aber auch zweifellos nicht gestattet, etwa freiwillig Dienst zu tun[6]). Das Privileg der Dienstbefreiung besteht eben nicht ausschliesslich im Interesse der betreffenden Beamten, es ist auch diktiert durch das öffentliche Staatsinteresse. Der citierte Artikel zählt ferner unter litt. *b)* auf: die Beamten und Angestellten der Post- und Telegraphenverwaltung, der Verwaltung des eidg. Kriegsmaterials, der Pulververwaltung, der eidg. Militärwerkstätten, der eidg. Zeughäuser[7]); unter litt. *c)* die Zoll- und Grenzwächter; unter litt *f)* einen Teil des Personals des Eisenbahn- und Dampfschiffbetriebes[8]). Diese Bestimmungen werden jedoch von unsern Bundesbehörden nicht so aufgefasst, dass auch die an zweiter Stelle genannten Beamtenkategorien ein subjektives Recht auf Dienstbefreiung haben. Hier kommt naturgemäss nicht mehr die Rücksicht auf die politische Stellung in Betracht, die eine möglichst grosse Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrates sowie des Bundeskanzlers wünschbar macht; hier ist allein der Interessenstandpunkt der betreffenden Verwaltungen massgebend. Daher können diese Beamten, soweit der Dienstbetrieb bei dem betreffenden Verwaltungszweige dadurch nicht gestört wird und die obern Behörden sich einverstanden erklären, zu Militärkursen einberufen werden. Dies ist ausdrücklich ausgesprochen

---

[4]) „Skizze einer Wehrverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft" von Oberst Wille. 1899. Art. 99, mit Erläuterungen p. 216.

[5]) Feiss, Wehrwesen der Schweiz, p. 33.

[6]) Wenn sie dies trotzdem etwa im Ernstfall tun wollen, wie z. B. 1870 Oberst Frey-Herosé, so müssen sie zuerst ihre Entlassung einreichen.

[7]) Ausgedehnt auch auf das Personal des eidg. Montierungsmagazins, Bsbl. 1895, III, 836.

[8]) Diese Bestimmung, sowie die Art. 29, 72, 209, finden jedenfalls, obgleich sie eigentlich für die Privateisenbahngesellschaften aufgestellt wurden, analoge Anwendung auf das Personal der Bundesbahnen.

worden für das Telegraphen- und Telephonpersonal durch einen Bundesratsbeschluss von 1894[9]). Darnach sind diese Beamten zur Geniewaffe zu rekrutieren, und von ihnen werden in den Militärdienst jeweilen so viel Leute einberufen, als der Betrieb bei den Einheiten erfordert. Wie weit das Eisenbahnpersonal dienstfrei ist, hat der Bundesrat durch einen Beschluss vom 27. August 1878 festgesetzt[10]); für das übrige Personal gilt Art. 29 der Militärorganisation. Wird ein solcher Beamter trotz der bestehenden Vorschriften in einen Kurs einberufen, so hat er persönlich kein Einspruchsrecht; nur seine vorgesetzten Behörden können protestieren.

Alle nach Art. 2 der Militärorganisation der Wehrpflicht enthobenen diensttauglichen Schweizerbürger haben aber wenigstens eine Rekrutenschule bei irgend einer Waffengattung zu bestehen[11]). Ob diese Vorschrift auch auf Mitglieder des Bundesrates anwendbar sei, scheint mir sehr fraglich; ein Herr Bundesrat als Rekrut wäre doch ein kurioses Bild. Der Fall wird allerdings kaum vorkommen; immerhin ist er denkbar, wenn etwa jemand stets im Ausland lebte, z. B. als Attaché, Legationsrat und schliesslich Gesandter, und dann zum Mitglied des Bundesrates gewählt wird.

Verlassen Beamte, die nach Art. 2 der Militärorganisation dienstfrei sind, den Dienst des Bundes, so lange sie noch im auszugspflichtigen Alter sind, so haben sie wieder die regelmässigen Wiederholungskurse mitzumachen, die in die Zeit vom Wiederbeginn der Dienstpflicht bis zum Uebertritt in den Landsturm fallen; denn nur in der Eigenschaft von Bundesbeamten sind sie dienstfrei; diese Begünstigung steht und fällt mit der Beamtenqualität.

So lange diese Beamten dienstfrei sind, haben sie wie alle andern Schweizerbürger, die nicht persönlich Militärdienst leisten, die Militärpflichtersatzsteuer zu zahlen[12]). Aus der Gegenüberstellung von Art. 2 und

---

[9]) B.-R.-B. A. S. n. F. XIV, 717.

[10]) B.-R.-B., M.-V.-B. 1878, No. 40. A. S. III, 660. Vorschriften betreffend die Beamten der Konstruktionswerkstätten etc. siehe bei Feiss, Wehrwesen, p. 33. Anm. 1, 2, 3. [11]) Art. 3 Militärorganisation.

[12]) Bezüglich der bei der Feldpost eingeteilten Post- und Telegraphenbeamten entschied 1887 der B.-R., dass sie doch Militärpflichtersatzsteuer zu leisten hätten, weil die Funktion bei der Feldpost nicht als Militärdienst gelten könne. Bsbl. 1887, I, 295; 188, II, 219. Am 20. September 1890 beschloss jedoch der B.-R., dass die bei der Feldpost und beim Feldtelegraphen eingeteilten Beamten für die Dauer ihrer Einteilung von Militärpflichtersatzsteuer befreit sein sollten. Letzteres ist gewiss das Richtige. Bsbl. 1890, IV, 437. Salis III, No. 871 a.

Art. 4 sollte man freilich annehmen, dass die im Art. 2 genannten Personen nicht nur wie die im Art. 4 bezeichneten von der Ausübung der Wehrpflicht ausgeschlossen sind, sondern überhaupt von der Wehrpflicht entbunden sind; Zahlung des Militärpflichtersatzes gilt aber nur als eine Modifikation der Erfüllung der Wehrpflicht, also sollten sie auch davon befreit sein. Das Bundesgesetz betreffend den Militärpflichtersatz[13]) bestimmt aber, dass jeder im dienstpflichtigen Alter befindliche Schweizerbürger, welcher keinen persönlichen Militärdienst tut, dafür einen jährlichen Ersatz in Geld zu leisten hat. Diese Vorschrift wird auch auf die in Frage stehenden Beamten angewendet[14]).

4. Laband[15]) konstruiert ein besonderes Recht der Beamten auf staatlichen Schutz bei Ausübung ihrer Amtsgeschäfte, der ihnen teils unmittelbar durch die physischen Machtmittel des Staates, teils vermittelst der staatlichen Strafgewalt gewährt wird. Dem gegenüber ist Georg Meyer[16]) der Ansicht, dass namentlich der strafrechtliche Schutz nicht als subjektives Recht der Beamten aufgefasst werden dürfe; die betreffenden Normen des Strafrechtes enthalten nur objektives Recht. Nach unserm Bundesrecht werden die Beamten gegen Angriffe Dritter in zweifacher Weise geschützt:

a) Gegen ungerechtfertigte privatrechtliche Ansprüche, die gegen sie wegen ihrer Amtsführung im ordentlichen Prozesswege erhoben werden, gewährt ihnen das Institut der Administrativgarantie, soweit es in unserm Staate existiert, Schutz. Ich verweise in dieser Beziehung auf das Kapitel über die zivilrechtliche Verantwortlichkeit.

b) Für den Schutz gegen rechtswidrige tätliche Angriffe bei Ausübung der Amtstätigkeit enthält das Bundesstrafrecht eine Anzahl von Bestimmungen. In den Art. 45, 46, 47, 48, 50 wird mit schweren Strafen bedroht jeder, der einem Bundesbeamten irgendwie Widerstand

---

[13]) B.-G. vom 28. Juni 1878, A. S. n. F. III, 571.

[14]) Feiss, Wehrwesen, p. 33, Anm. 1, p. 35. Gewiss fordert Wille mit Recht in der Skizze einer Wehrverfassung, Erläuterung zu Art. 5 und 6, p. 56, dass die dienstfreien Beamten auch von jeder Dienstpflichtersatzsteuer befreit sein sollen, weil die Dienstbefreiung kein „privilegium graciosum" sei, sondern im eigenen Interesse des Staates erfolge. Danach hätten also diese Beamten ein possitives Recht auf Befreiung von jeder Militärsteuer, nicht aber auf Befreiung von persönlichem Dienst.

[15]) Laband, Staatsrecht I, 472.

[16]) G. Meyer, Staatsrecht 479.

leistet[16a]), ihn bedroht oder ihn zu amtlichen Verfügungen nötigt. Dabei treten allerdings als nächstes Objekt des Angriffs und des entsprechenden staatlichen Schutzes die Beamten selbst auf. In ihnen wird aber zugleich der Staat angegriffen, dessen Representanten die Beamten sind, und vor allem zu seinem eigenen Schutze hat der Bund deshalb die genannten strafrechtlichen Bestimmungen erlassen. Die Handhabung derselben geschieht nicht kraft einer Verpflichtung gegenüber dem Beamten, sie ist einfach ein Gebot der Selbsterhaltung des Staates, der seine Autorität, die sich in den Beamten verkörpert, gegen alle Angriffe schützen muss; die Beamten haben kein subjektives Recht auf diesen Schutz. Deshalb stehen auch im Bundesstrafrecht die genannten Artikel bezeichnenderweise unter dem Titel „Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit". Daneben besteht ein besonderer Titel „Verbrechen gegen Bundesbeamte"[17]); hierher wird subsumiert „öffentliche Beschimpfung oder Verleumdung des Bundesrates oder eines Mitgliedes dieser Behörde oder eines eidgenössischen Representanten oder Kommissärs", ferner jede in Uebertretung der Art. 2 und 3 des Gesetzes von 1851 betreffend die politischen und polizeilichen Garantien vorgenommene Verhaftung. Erstere Bestimmung tritt naturgemäss nur ein, „wenn die beleidigende Aeusserung bei Gelegenheit der amtlichen Verrichtungen oder mit Beziehung auf dieselben stattgefunden hat". Indessen ist gewiss auch hier[18]) anzunehmen, dass beleidigende Aeusserungen über das Privatleben solcher Personen ebenfalls unter diese Gesetzesnorm fallen, wenn sie aus Rache wegen Amtshandlungen erfolgt sind. Absatz 2 des Art. 59 bestimmt jedoch, dass solche Handlungen nicht wie die in Art. 45 f genannten Verbrechen von Bundeswegen verfolgt werden, dass vielmehr „ein Strafverfahren nur auf Verlangen der durch die betreffende Handlung beleidigten Person eingeleitet und durchgeführt wird"; diese Beamten können also auf eine Verfolgung verzichten[19]). Daraus ergibt sich,

[16a]) Bsbl. 1897, I, 425, dabei citiert ein Entscheid der Anklagekammer des B.-Ger. vom 16. IV 1891, wonach dieser Schutz nur den eigentlichen Beamten, den „verfügenden Organen des Staates" gewährt wird; dies scheint mir aber doch nicht unanfechtbar. [17]) Art. 59 f des Bundesstrafrechtes.

[18]) Wie in Bezug auf § 161 des zürcherischen Strafgesetzbuches der Commentar von Prof. Zürcher, Anm. 3. Schweizerische Zeitschrift f. Strafrecht Bd. XVII, 125. Vgl. Bsbl. 1888, II, 824; 1889, II, 777.

[19]) Diese Bestimmung bezieht sich aber schwerlich auf Uebertretung von Art. 2 des Garantiegesetzes, obgleich freilich Art. 60 des B.-Strf.-R. sagt, dass sie „auf gleiche Weise zu bestrafen seien wie Verletzungen von Art. 59". Die Worte „auf gleiche Weise" beziehen sich nur auf das Strafmass.

dass der Bund diesen seinen obersten Magistraten ein ganz direktes subjektives Recht auf einen besondern Schutz gegen Beleidigungen gewähren wollte; denn worauf man rechtsgültig verzichten kann, darauf muss man doch zuerst einen rechtsgültigen Anspruch haben. Offenbar hat der Gesetzgeber von 1853 gefunden, die Majestät des Staates stehe so hoch, dass sie durch Beschimpfung und Beleidigung auch der obersten Beamten nicht betroffen werde. In der Tat kann man wohl zugeben, dass speziell in diesen Fällen die Beamten allein das Objekt des Angriffes sind und dass dadurch die Staatsgewalt kaum afficiert wird. Dem entspricht es auch, dass der Staat seinen Beamten ein Recht auf Schutz gibt, das sie nach Gutfinden gebrauchen können. Als Strafe für die Beleidigung der obersten Bundesbeamten setzt Art. 59 eine Geldbusse bis auf 2000 Fr. fest, womit in schwereren Fällen Gefängnis bis auf 6 Monate verbunden werden kann. Ein Vergleich mit kantonalen Strafgesetzen[20]) zeigt, dass die Maximalansätze des Bundesstrafrechtes diejenigen der kantonalen Rechte für Beamtenbeleidigung erheblich überschreiten; der den obersten Bundesbeamten gewährte Schutz darf daher wohl als genügend angesehen werden. Für die übrigen Bundesbeamten kommen die betreffenden kantonalen Normen über Beleidung von Beamten in Anwendung[21]).

---

[20]) Z. B. dem zürcherischen Strafgesetzbuch §§ 159, 161.

[21]) Diesen Beamten steht aber ein Recht auf besondern Schutz nicht gegen den Bund, sondern nur gegen den in Frage kommenden Kanton zu.

V. Kapitel.

Die Pflichten der Beamten.

§ 12.

I. Die Pflicht zur Dienstleistung.

Durch den Eintritt in den Bundesdienst wird zwischen Bund und Beamten ein Gewaltsverhältnis geschaffen; das ist das Charakteristikum des Beamtenverhältnisses gegenüber einem privatrechtlichen Dienstvertrag. Der Beamte steht dem Bunde nicht mehr als gleichberechtigter Kontrahent gegenüber; seine Stellung ist vielmehr ähnlich derjenigen des Wehrmanns gegenüber dem Vaterland: er ist dem Staate volle Hingebung schuldig. Er hat nicht nur eine bestimmte Anzahl genau fixierter kontraktlicher Pflichten zu erfüllen; er muss dem Staate überhaupt seine ganze Persönlichkeit widmen. Seine Verpflichtungen lassen sich demgemäss in positiver und in negativer Richtung dahin zusammenfassen: der Beamte muss alles tun, was in seiner Macht liegt, um das Wohl der Eidgenossenschaft zu fördern, und er muss alles vermeiden, was das Staatsinteresse irgendwie gefährden könnte.

Im einzelnen bestehen folgende Pflichten der Beamten:

I. Der Beamte[1]) ist verpflichtet, seine ganze Zeit und seine ganze Kraft dem Bunde zu widmen; er muss quantitativ und qualitativ seinen Dienst nach bestem Können versehen. Dies ergibt sich direkt aus dem Charakter des Beamtenverhältnisses als eines auf die Dauer berechneten Dienstverhältnisses, so gut als dies der Fall ist bei einem privatrechtlichen Dienstvertrag[2]). Nun kann es

[1]) Das heisst: im vollen Umfange nur der eigentliche Berufsbeamte; die Nichtberufsbeamten sind dazu nur verpflichtet, soweit es die genaue Besorgung ihrer Amtsgeschäfte erfordert.

[2]) Es bedarf doch nicht erst einer Berufung auf das zwischen Staat und Beamten bestehende besondere Treuverhältnis; dass Laband I, 435 dies tut, halte ich für überflüssig.

natürlich vorkommen und wird öfters vorkommen, dass durch die Besorgung der Amtsgeschäfte tatsächlich nicht die ganze Arbeitskraft des Beamten in Anspruch genommen wird; das Quantitativ der Leistung wird eben bestimmt durch den Umfang der laufenden Geschäfte, die bisweilen starken Schwankungen unterworfen sind. Jedenfalls besteht aber immer die Pflicht zur Dienstbereitschaft; der Staat muss jederzeit über die Kräfte seiner Beamten verfügen können, wenn die Erfüllung seiner Aufgaben dies nötig macht. In der Praxis macht sich nun allerdings die Sache so, dass sich eine bestimmte Arbeits- und Bureauzeit eingelebt hat, die in der Regel eingehalten wird. Sie ist z. B. anerkannt in dem Reglement für die Bundeskanzlei[3]). Danach dauert die Arbeitszeit, Ausnahmen vorbehalten, von 8—12 und 2—6 Uhr; ausdrücklich wird aber gesagt, dass auch ausser dieser Zeit die Beamten jedem amtlichen Rufe Folge zu leisten haben. Von einem Rechte der Beamten auf Einhaltung dieser Stunden kann also keine Rede sein. Dasselbe gilt nach Art. 75 dieses Reglementes für sämtliches Bureaupersonal der verschiedenen Departemente; dabei ist den Departementschefs die Kompetenz eingeräumt, nach Gutfinden ihren Untergebenen auch andere Arbeitsstunden vorzuschreiben. Dabei soll aber doch der 8-stündige Arbeitstag nicht überschritten werden. Es ist auch schon die Frage aufgetaucht, ob nicht die Einführung der sogenannten englischen Arbeitszeit zu empfehlen wäre, also ein nur durch eine ganz kurze Pause unterbrochener Arbeitstag[4]). Indessen hat sich gezeigt, dass freilich die Sache an sich ganz schön und gut ist, dass aber jeder diesbezügliche Versuch in kleinerm Umfange fehlschlagen muss, weil der Kollisionen im Verkehr mit andern zu viele sind. — In einer Anzahl von Verwaltungsbetrieben bringt es ihre Natur mit sich, dass eine fixe Arbeitszeit nicht festgehalten werden kann, dass sie sich vielmehr nach andern Gesichtspunkten zu richten hat. Dies wird namentlich da der Fall sein, wo ein sozusagen kontinuierlicher Betrieb unabweisbares Bedürfnis ist, wie bei der Post-, Telegraphen-, Bahnverwaltung etc. Da es aber auch hier durchaus dem Interesse des Staates entgegenlaufen würde, wenn er mit einem überanstrengten Beamtenpersonal arbeiten müsste, hat der Bund für seine Behörden eine Anzahl von Vorschriften erlassen, an die sich diese bei der Verteilung des Dienstes an ihre Untergebenen wenn immer möglich zu halten haben. Für die genannten Verwal-

[3]) Vom 7. August 1850.
[4]) Hilty, politisches Jahrbuch 1890, p. 922.

tungen gilt das Bundesgesetz von 1890 betreffend die Arbeitszeit bei Eisenbahnen und andern Transportanstalten[5]), das durch ein Nachtragsgesetz von 1892[6]) ausgedehnt wurde auf die Telegraphenverwaltung mit Einschluss des Telephonbetriebes. Danach soll für alle Beamten dieser Betriebe, auch wenn aussergewöhnliche Anforderungen an sie gestellt werden, die Arbeitszeit doch 12 Stunden täglich nicht überschreiten. Ferner ist festgesetzt, dass die Postbeamten im Bahnpostdienst, der naturgemäss besonders anstrengend ist, nur mit bestimmten längern Unterbrüchen beschäftigt werden sollen[7]). Der Wortlaut dieser Bestimmungen lässt diese nun allerdings nicht als absolut verbindlich erscheinen; es heisst nur „soll nicht". Indessen darf doch auch der Staat nicht seine Beamten über Gebühr ausnützen; die Einhaltung der in den betreffenden Gesetzen aufgestellten Maximalansätze darf wohl als stillschweigende Bedingung angesehen werden, von deren Erfüllung der Beamte seinen Eintritt in den Staatsdienst abhängig machen wollte. Dem Beamten darf also wohl direkt ein Recht auf Beobachtung dieser Bestimmungen zugestanden werden; wenn er sich weigert, Arbeiten zu übernehmen, die ihn über diese Zeit in Anspruch nehmen würden, so begeht er keine Pflichtverletzung; es ist sein freier Wille, einem solchen Rufe Folge zu leisten. Lässt die eigentümliche Natur eines bestimmten Verwaltungszweiges keine nähere Regulierung des Masses der Arbeitsleistung zu, wie z. B. bei der Tätigkeit als Instruktor oder Professor, so wird eben die Grenze bestimmt durch das Interesse des Staates, das dieser an einem leistungsfähigen Personal hat, schlimmstenfalls durch das „ultra posse nemo tenetur". — Dass jede Arbeit, soll der damit Beschäftigte frisch und leistungsfähig bleiben, von Zeit zu Zeit unterbrochen werden muss durch Erholungspausen, das hat der Staat so gut wie private Arbeitgeber erkennen müssen; deshalb werden die Beamten in möglichst regelmässigen Zwischenräumen auf kurze Zeit ihres Dienstes enthoben, sie erhalten Ruhetage. Soweit immer möglich, wird auch im Bundesdienst der Sonntag als Ruhetag eingehalten. Immer-

[5]) A. S. n. F. XI, 713; dazu eine Vollziehungsverordnung, A. S. XI, 716. Die geplante Revision einstweilen verschoben, Bsbl. 1898, I, 829; 1899, III, 1.

[6]) A. S. n. F. XIII, 362; dazu auch eine Vollziehungsverordnung, A. S. XIII, 375; hierin werden unter No. 2 diejenigen Beamten aufgezählt, die nicht unter das B.-G. betr. Arbeitszeit fallen.

[7]) Verordnung über Bahn- und Schiffspostdienst, A. S. n. F. XII, 895. Ohne vorgängige Bewilligung der Oberpostdirektion darf ein Beamter nicht mehr als 180 Tage im Jahr für den Bahnpostdienst verwendet werden.

hin ist im Bundeskanzleireglement vorbehalten, dass auch am Sonntag das ihm unterstellte Personal sich Vormittags auf den Bureaux einzufinden hat, um allfällige dringende Arbeiten zu erledigen. Seit einer Anzahl von Jahren wechselt diese Pflicht nach regelmässigem Turnus unter den Beamten. Für die Verkehrsanstalten, also mit Einschluss der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung, bei denen die Freigebung aller Sonntage naturgemäss unmöglich ist, bestimmt das citierte Bundesgesetz über die Arbeitszeit[8]), dass die Beamten jährlich 52 Ruhetage haben sollen, von denen wiederum 17 auf Sonntage fallen müssen. Diese dienstfreien Tage müssen überdies am Wohnort verbracht werden können[9]). Dem Zoll- und Grenzwachtpersonal sind seit einigen Jahren 26 Ruhetage eingeräumt statt früher nur 12. Die Vermehrung geschah aber unter ausdrücklichem Hinweis darauf, dass dazu keine gesetzliche Verpflichtung des Bundesrates bestehe[10]).

Auch für längere Zeit kann der Beamte von der Ausübung seiner Funktionen befreit werden durch Gewährung eines Urlaubs. Dieser Punkt wird geregelt durch einen Bundesbeschluss von 1879[11]). Danach ist zu jedem Verlassen, das nicht gewissermassen durch höhere Gewalt verursacht wird, die Bewilligung der Oberbehörde einzuholen. Eine blosse Anzeige genügt im Falle einer Erkrankung, ferner bei Absolvierung eines Militärkurses, auch wenn der Beamte diesen freiwillig besucht, ebenfalls zum Besuch der Sitzungen etwa eines kantonalen Rates, wenn dem Beamten Annahme eines solchen Mandates zum voraus gestattet wurde, oder zum Besuch der Sitzungen des Ständerates, in den ja ein Bundesbeamter gewählt werden kann. Kompetent zur Erteilung von Urlaub sind die Departementsvorsteher, sofern es sich höchstens um 3 Wochen handelt[12]); Gesuche um längern Urlaub sind durch Vermittlung des betreffenden Departements dem Bundesrat vorzulegen[13]). Dabei steht es ganz im Belieben der kompetenten Behörde, dem Gesuche zu entsprechen oder nicht; Richtschnur dafür ist allein das

[8]) B.-G. A. S. n. F. XI, 713.

[9]) Vollziehungsverordnung XI, 716, Art. 13.

[10]) Bsbl. 1896, IV, 981.

[11]) A. S. n. F. IV, 27.

[12]) Zugelassen wird eine Kompetenzdelegation an höhere Beamte des betreffenden Departements.

[13]) Die im Reglement für die Bundeskanzlei von 1850 in Art. 74 enthaltenen Bestimmungen über Erteilung von Urlaub können wohl als ausser Geltung getreten angesehen werden; nach Blumer-Morel III, 99 ist ja die Bundeskanzlei dem Departement des Innern beigegeben.

Interesse des Staates, wie sie es auffasst. Die Beamten haben kein Recht darauf, Urlaub zu erhalten, es sei denn, dass in den der Anstellung vorhergehenden vertragsmässigen Vereinbarungen ihnen ausdrücklich oder stillschweigend ein solches Recht zugestanden wird [14]). Aus dem gleichen Grunde wie bei der Festsetzung gewisser Ruhetage hat auch hier der Staat selbst ein Interesse daran, seinen Beamten eine Zeit zum Ausruhen und Sammeln frischer Kraft zu geben; deshalb hat sich in der Praxis der Usus eingelebt, dass so ziemlich allen Beamten mindestens 1—2 Wochen Ferien gegeben werden, auch ohne dass sie besondere Gründe dafür geltend machen müssten. Immerhin hat die Oberbehörde es stets in ihrer Hand, Angabe von Gründen zu fordern und jedes Gesuch abzuschlagen, wenn das Dienstinteresse gefährdet ist. Trotz der Befreiung von den Dienstfunktionen infolge eines Urlaubs geht der Beamte des Anspruchs auf Besoldung während dieser Zeit in der Regel nicht verlustig; denn die Verpflichtung zur Dienstbereitschaft zu jeder Zeit hört ja auch nicht auf, vielmehr kann die Behörde, die den Urlaub erteilt hat, den Beamten zurückrufen, sobald die Verhältnisse dies zu gebieten scheinen. Ausnahmsweise kann aber der Departementschef nach freiem Ermessen die Nichtauszahlung oder die Reduktion des Gehaltes verfügen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen, sei es nun, dass der Beamte aus besondern zwingenden Gründen oder infolge eines Urlaubs seinem Amte fernbleibt. Für den erstern Fall setzte der Bundesrat fest, dass, wenn Bundesbeamte in Erfüllung ihrer Wehrpflicht Militärdienst leisten, der Gehalt reduziert oder ganz zurückbehalten werden kann:

a) wenn Beamte einen Dienst freiwillig machen,

b) wenn es sich um provisorische Angestellte handelt, deren definitive Anstellung in Frage gestellt ist,

c) wenn aus dem Datum des Eintritts in den eidgenössischen Dienst oder des Austritts aus demselben und aus den übrigen Umständen gefolgert werden muss, dass es sich um eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Bundesverwaltung handelt [15]).

Sonst dürfen aber wegen Militärdienst oder Erkrankung keine Gehaltsabzüge gemacht werden.

[14]) So ist es zweifellos, dass z. B. den Professoren des Potytechnikums die offiziellen Ferien ohne weiteres als zugestanden zu betrachten sind; diese können ihnen nicht verkürzt werden.

[15]) Bsbl. 1894, I, 986.

Für den Fall der Gewährung eines Urlaubs sagt der Art. 3 des Bundesgesetzes über die Erteilung von Urlaub: „Der Bundeskasse dürfen daraus keine besondern Kosten entstehen". Daraus folgt, dass etwa entstehende Kosten dem beurlaubten Beamten zur Last fallen und dass ihm deswegen ein entsprechender Abzug am Gehalt gemacht wird. Dies kann namentlich der Fall sein, wenn der Urlaub nicht gewährt werden kann, ohne dass ein besonderer Stellvertreter nötig wird. Soweit es möglich ist, sorgt indessen regelmässig die Bundesverwaltung selbst dafür, dass die Geschäfte eines beurlaubten Beamten durch angemessene Verteilung auf das übrige Personal des speziellen Verwaltungszweiges besorgt werden.

Die Dienstpflicht des Beamten wird verletzt, wenn er seine Stelle, ohne durch Bewilligung eines Urlaubs dazu ermächtigt zu sein, verlässt oder einen gewährten Urlaub überschreitet. Sie wird aber auch schon verletzt, wenn er unter Vernachlässigung seiner Amtsgeschäfte sich einer andern Tätigkeit widmet; denn der Staat fordert vom Beamten nicht nur, dass er überhaupt seine Amtsgeschäfte versieht, sondern dass er sie so gut als möglich, unter Anspannung aller seiner Kräfte, versieht. Um nun von vornherein möglichst zu verhindern, dass die Versuchung, das Staatsinteresse ihrem eigenen Interesse hintanzusetzen, an die Bundesbeamten herantrete, ist im Besoldungsgesetze von 1897 ein Artikel aufgenommen worden, der sagt (Art. 7): „Die eidgenössischen Beamten und Angestellten dürfen eine andere Stelle nur dann annehmen, und einen Nebenberuf nur dann ausüben, sofern dadurch die Erfüllung ihrer dienstlichen Verrichtungen nicht beeinträchtigt wird". Gestützt auf die im zweiten Absatz dieses Artikels ihm zugewiesene Kompetenz, das Nähere festzustellen, hat der Bundesrat am 9. Februar 1897[16]) eine Verordnung über die Unvereinbarkeit anderer Stellen und Berufe mit eidgenössischen Anstellungen erlassen, die die alte Verordnung von 1874 ersetzen sollte. Schon 2 Jahre später, am 21. Februar 1899 wurde aber auch die 97er Verordnung wieder abgeändert[17]). Nun gilt in dieser Beziehung folgendes:

1. Politische resp. staatliche Stellungen. Unvereinbar mit der Bundesbeamtenqualität ist kraft des Art. 77 der Bundesverfassung ein Sitz im Nationalrat. In der Tat wäre ein Bundesbeamter-Nationalrat ein eigentümliches Zwitterding: in der einen Eigenschaft

[16]) A. S. n. F. XVI, 353.
[17]) A. S. n. F. XVII, 64. Vgl. Geschäftsbericht Bsbl. 1900, I, p. 235.

Glied unserer obersten Behörde, die über dem Bundesrat steht, in der andern Eigenschaft Glied einer Behörde, die demselben Bundesrat untergeordnet ist; aus einem solchen Verhältnisse könnten leicht sonderbare Folgen entstehen. Um so auffallender erscheint es, dass nicht dieselbe Inkompatibilität mit einem Sitz im Ständerat ausgesprochen ist. Art. 81 der Bundesverfassung schliesst nur die Mitglieder des Bundesrates aus, nicht auch die übrigen Bundesbeamten; und zwar ist dies nicht etwa die Folge eines Versehens, bei den Revisionsberatungen von 1874 wurde vielmehr ausdrücklich die Wählbarbeit von Bundesbeamten in den Ständerat ausgesprochen [18]), obgleich ja zweifellos die Sache bei einem Sitz im Ständerat ganz so liegt wie beim Nationalrat. — Ferner ist unvereinbar mit einer Bundesbeamtung eine Stelle im Bundesgericht nach Art. 108, Abs. 2 der Bundesverfassung. Im übrigen steht aber keine gesetzliche Bestimmung dem entgegen, dass einem Beamten zwei Bundesämter übertragen werden. Die Rechtmässigkeit einer solchen Massregel ist unbestreitbar; über die Zweckmässigkeit entscheidet einfach das Gutfinden der Bundesregierung. So waren z. B. die Stellen des Waffenchefs und des Oberinstruktors der Kavallerie in derselben Person vereinigt, und ebenso lagen längere Zeit die Funktionen des Waffenchefs und des Oberinstruktors der Infanterie in einer Hand. Eine solche Stellenvereinigung wird aber doch nur selten zu empfehlen sein; denn in der Regel verlangt jedes Amt einen ganzen Mann, so dass nur aussergewöhnlich tüchtige Leute den Anforderungen zweier Aemter nachkommen können, ohne dass das eine oder andere und damit das Interesse des Bundes zu kurz kommt. In der Folge wurde auch eine derartige Vereinigung zweier Aemter unterlassen. — Bezüglich kantonaler Beamtungen irgend welcher Art, d. h. sowohl einer eigentlichen Amtsstellung in der Verwaltung als auch eines Sitzes in einer Behörde, sei es nun eines Kantons oder eines Bezirkes oder einer Gemeinde, bestimmt Ziff. 1 der Verordnung über die Unvereinbarkeit anderweitiger Stellungen, dass ein Beamter für Annahme oder Beibehaltung solcher Aemter die Bewilligung des Bundesrates eingeholt und erhalten haben muss. Diese Bewilligung soll aber nicht erteilt werden, „wenn davon eine Versäumnis der obliegenden Amtspflichten oder sonst ein Nachteil für den eidgenössischen Dienst überhaupt zu befürchten ist". Sie kann übrigens jederzeit zurückgezogen werden, wenn sich später Uebelstände zeigen. Ist jedoch durch eine Kantonalverfassung für gewisse Aemter

[18]) Blumer-Morel III, 55.

ein Amtszwang eingeführt, wie dies namentlich bezüglich der Gemeindeämter vorkommt, so bedarf die Annahme einer solchen Stelle für einen Bundesbeamten keiner bundesrätlichen Genehmigung. Der Bundesrat hat sogar nicht einmal die Macht, einem Bundesbeamten diese Annahme direkt zu verbieten; denn die Bundesbeamten haben in dieser Hinsicht keine privilegierte Stellung gegenüber den andern Kantonsbürgern, der Amtszwang umfasst also auch sie[19]).

2. Auch für die Betätigung in irgend einer privaten, bürgerlichen Stellung haben die Beamten zunächst die Bewilligung des Bundesrates einzuholen; in einer Anzahl von Fällen genügt diejenige des Departementschefs. Für die Erteilung dieser Bewilligung stellt die Verordnung über Unvereinbarkeit etc. einige Massgaben auf. Schlechtweg unzulässig soll sein der Betrieb einer Wirtschaft, sofern es sich handelt um Beamte der Zentralverwaltung oder der Zoll- oder Postverwaltung. Dabei sind unter Zentralbeamten wohl alle Beamten derjenigen Verwaltungszweige anzusehen, deren Dienst eben zentralisiert, also nicht territorial gegliedert ist. Oder sollen darunter verstanden werden diejenigen Beamten, in deren Händen die Fäden aus den verschiedenen ihnen untergebenen Verwaltungsgebieten zusammenlaufen? Dann wäre also die Vorschrift nur anzuwenden auf die obern Beamten aller Departemente. Jedenfalls scheint die Bezeichnung Zentralverwaltung sich in unserer Bundesrechtspraxis noch nicht in einen einheitlichen festen Begriff krystallisiert zu haben.[20]) Das Verbot des Betriebes einer Wirtschaft gilt aber nicht nur für die genannten Beamten persönlich; sie dürfen auch nicht eine Wirtschaft betreiben lassen durch eines ihrer mit ihnen in ungeteilter Haushaltung lebenden Familienglieder, also namentlich nicht durch ihre Ehefrau. Diese ganze Vorschrift, die sich auch in einigen Kantonen in ähnlicher Formulierung findet[21]), ist offenbar weniger durch die Befürchtung diktiert, der Beamte könnte von der Führung seiner Amtsgeschäfte abgelenkt werden, als durch die Besorgnis, der Beamte könnte zu leicht in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zu einzelnen Personen gelangen, was unter Umständen von fatalem Einfluss auf eine unparteiische Amts-

[19]) Siehe früher, § 5.

[20]) Wenigstens wird unter Zentralverwaltung im jährlichen Bericht des Departements des Innern wieder etwas anderes verstanden, und wieder etwas anderes in der Vorschrift, dass die Beamten der Zentralverwaltung von Niederlassungsgebühren frei sein sollen.

[21]) Z. B. im aargauischen Gemeindegesetz von 1841. Curti, sämtl. Entsch. des B.-Ger. I, No. 5.

führung sein könnte. Zu solchen Erwägungen können indessen doch nur diejenigen Beamtungen Anlass geben, deren Aufgabe die Vertretung staatlicher Hoheitsrechte irgendwelcher Art gegen aussen ist. Deshalb wird man wohl annehmen müssen, dass die citierte bundesrätliche Verordnung in Ziffer 3, Abs. 2 unter Beamten nach früherem Sprachgebrauch nur die auf eine bestimmte Amtsdauer gewählten Beamten, also die höhern Funktionäre, verstanden wissen will[22]); den Subalternbeamten kann der Bundesrat die Führung einer Wirtschaft gestatten. Ebenso kategorisch wie den Betrieb einer öffentlichen Wirtschaft erklärte die ältere Verordnung von 1897 als unvereinbar mit einer eidgenössischen Beamtung die Stelle eines Direktors oder Verwaltungsrates einer Erwerbsgesellschaft, sowie die aktive Betätigung in einer industriellen Unternehmung überhaupt. In der neuen Verordnung von 1899 ist nun aber die Möglichkeit eingeräumt, dass der Bundesrat ausnahmsweise auf Antrag des betreffenden Departementsvorstehers die Uebernahme von Verwaltungsstellen bei derartigen Unternehmungen gestatten kann, wenn es sich um „lokale Bestrebungen von vorwiegend gemeinnütziger Art" handelt. Selbstverständliche Bedingung ist dabei, dass für den eidgenössischen Verwaltungsdienst kein Nachteil erwächst. Dass das strikte Verbot der Annahme einer solchen Stellung zurückgenommen wurde, ist gewiss zu begrüssen; warum sollten gerade die Bundesbeamten von dem Gesellschafts- und Genossenschaftswesen, das in unserer Zeit eine so hochbedeutende Rolle spielt, ausgeschlossen sein? Umgekehrt ist es ja wieder wohl begreiflich, wenn der Bund zu verhindern wünscht, dass seine Beamten sich an der Leitung grosser Unternehmungen, Aktiengesellschaften u. s. w. beteiligen, die sich leicht zu einem Staat im Staate auswachsen könnten und deren Interessen oft mit denjenigen des öffentlichen Gemeinwesens direkt kollidieren; deshalb die Beschränkung auf „lokale Bestrebungen von vorwiegend gemeinnütziger Art".[23]) Immerhin liesse sich vielleicht doch eine Aus-

[22]) In den andern Absätzen der V. heisst es stets: Beamte und Angestellte, in Ziff. 3 dagegen nur: Beamte, trotzdem die Botschaft zum Besoldungsgesetz auf den Wegfall der Unterscheidung von Beamten und Angestellten hinweist.

[23]) Gegen diese Bestimmung, die den Bundesbeamten prinzipiell die Zugehörigkeit zu den leitenden Organen von Kosumvereinen unmöglich macht, wendete sich wohl mit Recht der Verband der Konsumvereine, der um Wiedererwägung dieses Beschlusses ersucht. Umgekehrt forderte der Vorstand des Gewerbevereins den Bundesrat auf, bei seinem Beschlusse zu bleiben. N. Z.-Z. 1901 No. 205 Morgenblatt. Einstweilen erfolgte noch keine Aenderung der bezüglichen Bestimmungen.

dehnung der Vorschrift in dem Sinne empfehlen, dass das Erfordernis der bloss „lokalen Bedeutung“ des Unternehmens weggelassen würde. Nach den jetzt geltenden Bestimmungen ist es den Bundesbeamten eigentlich unmöglich gemacht, sich, etwa nach dem Vorbild des deutschen Beamten- und Offiziers-Vereins, zu einer grossen Konsumgenossenschaft zusammenschliessen, um günstigere Lebensbedingungen für ihre Mitglieder zu schaffen. Wie sehr aber eine solche Institution im Interesse nicht nur der Beamten selbst, sondern auch in dem des Bundes liegt, ist einleuchtend. Allerdings besteht gegenwärtig unter einem Teil des Bundesverwaltungspersonals der „Verband eidgenössischer Beamter und Angestellter“; dieser hat aber nur zum Zweck die allgemeine Wahrung der öffentlichrechtlichen Interessen seiner Mitglieder. — Will ein Beamter sonstwie die freie Zeit, die ihm sein Amt lässt, zu einer Nebenbeschäftigung verwenden, so hat er dazu beim Chef seines Departements um eine Bewilligung einzukommen; diese wird ihm regelmässig erteilt, wenn der Chef nicht findet, das Dienstinteresse würde darunter leiden. Die Erlaubnis kann aber jederzeit wieder zurückgenommen werden. Gegen einen abweisenden Entscheid des Departementsvorstehers kann der Beamte zweifellos an den Bundesrat rekurrieren; eine Weiterziehung an die Bundesversammlung ist aber jedenfalls nicht zulässig; denn Art. 7 des Bundesgesetzes weist dem Bundesrate eine definitive Entscheidungskompetenz zu.[24])

Nach Ziffer 5 der Verordnung über Unvereinbarkeit etc. gelten die in ihr enthaltenen Bestimmungen nicht gegenüber Bundesbeamten, „die nur einen Teil ihrer Zeit den ihnen übertragenen Verpflichtungen zu widmen haben“. Darunter fallen also vor allem die Nichtberufsbeamten, für die ihre Amtsführung nur eine Nebenbeschäftigung ist, die Betreibung eines bürgerlichen Berufs dagegen ihre Hauptbeschäftigung. Hierher gehören aber auch diejenigen Berufsbeamten, deren Amtsführung sich erschöpft in der Leistung eines ganz bestimmt vorgezeichneten Arbeitspensums; dieses haben sie nach bestem Wissen und Können zu erfüllen, die sich sonst ergebende freie Zeit können sie nach Gutfinden verwenden, ohne einer besondern Bewilligung zu bedürfen. Voraussetzung ist natürlich auch hier, dass das Interesse des Bundes in keiner Weise gefährdet werde. Dies betrifft namentlich die Dozenten am eidgenössischen Polytechnikum; sie haben einfach so und so viel Stunden per Woche, so lange die Kurse nach der Schul-

---

[24]) Blumer-Morel III, 65.

ordnung dauern, nach dem Stundenplan und gemäss ihres Anstellungsverhältnisses der Tätigkeit an der Schule zu widmen. Ihre Pflicht zur Dienstbereitschaft umfasst nicht ihre volle Arbeitsfähigkeit; in der dienstfreien Zeit und namentlich in den Ferien können sie tun, was ihnen gut scheint, da hat ihnen der Staat nichts drein zu reden. So sehen wir, dass eine ganze Anzahl von Professoren eine ausgedehnte Expertentätigkeit ausübt, andere arbeiten wissenschaftlich für sich, noch andere betätigen sich bei industriellen Unternehmungen, und alle behalten so die überaus wichtige Fühlung mit der Praxis; das liegt dann wiederum so sehr im Interesse des Bundes, dass er überhaupt keinen Anlass hätte, solche Nebenbeschäftigungen zu verhindern.

Nun ist allerdings nicht gesagt, dass ein Beamter, der die Bestimmungen über Stellenunvereinbarkeit nicht beachtet, ohne weiteres eine Pflichtverletzung begeht. Diese Bestimmungen normieren nicht eigentlich Verpflichtungen der Beamten; sie haben vielmehr nur den Zweck, die Verletzung wirklicher Pflichten von vornherein möglichst zu verhindern. Deshalb werden sie auch in der Verwaltungspragmatik von den Pflichten der Beamten unterschieden und „Beschränkungen" genannt.[25]) Sie sind gewissermassen nur Bedingungen, von deren Erfüllung bei Beginn des Beamtenverhältnisses die Uebertragung eines Amtes, während dessen Dauer die Ueberlassung eines solchen abhängig ist. Um zu entscheiden, ob in der Annahme einer andern Stellung durch einen Bundesbeamten eine Pflichtverletzung liege oder nicht, wird man sehen müssen, welche Absicht der Beamte dabei hatte. Ist die neue Stellung derart, dass die weitere Betätigung des Beamten in der Bundesverwaltung schlechterdings unmöglich ist, ist also klar, dass der Beamte auf sein Amt verzichtet, wenn vielleicht auch nur stillschweigend, um eine andere Stellung einzunehmen, so wird dadurch eine Bedingung der Amtsübertragung nicht mehr erfüllt; das Beamtenverhältnis ist als eo ipso aufgelöst zu betrachten. Es ist also ganz so, wie wenn ein Beamter, der zu einem andern nicht in einem nahen Verwandtschaftsverhältnis stehen darf, nachher doch in ein solches tritt.[26]) Auch hier hört eben das Beamtenverhältnis auf durch stillschweigenden Verzicht des Beamten. Von einer disziplinarischen oder gar strafrechtlichen Verfolgung des Beamten wird in diesen Fällen keine Rede sein können. Anders liegt aber die Sache, wenn aus der Ueber-

[25]) Laband I. 446, G. Meyer p. 466.
[26]) Blumer-Morel III, 87.

nahme einer mit dem Amte unvereinbaren Stellung kein Verzicht auf das Amt herauszulesen ist, der Beamte vielmehr offenbar gar nicht die Absicht hat, den Bundesdienst zu verlassen, sondern sein Amt weiter beibehalten will, indem die neu übernommene Stellung sich nur als Nebenbeschäftigung charakterisiert. Dieser Fall ist also analog demjenigen einer Verletzung des Art. 12 der Bundesverfassung, der ja auch eine Beschränkung der Bundesbeamten enthält, indem er ihnen die Annahme von Pensionen, Geschenken, Orden und Titeln von auswärtigen Regierungen verbietet. Ein Beamter, der diese Bestimmungen übertritt, hat zweifellos nicht die Absicht, das Bundesverhältnis aufzulösen; er bleibt also Beamter. Deshalb kann die Bundesregierung gegen ihn mit den Mitteln des Disziplinar- oder Strafverfahrens vorgehen.

Daraus, dass die Bundesbeamten verpflichtet sind, in dem durch die Anstellung festgesetzten Masse dem Bund ihre ganze Kraft und Zeit zu widmen, folgt, dass der Bund das Recht hat, alle Produkte der Arbeitsleistung der Bundesbeamten in seinem Interesse zu verwenden. Dieses Recht hat sich der Bund ausdrücklich gewahrt bezüglich der Erfindungen, die eidgenössische Beamte etwa in ihrer amtlichen Tätigkeit machen.[27]) Deshalb müssen die Beamten von allfälligen Erfindungen sofort, vor jeder Veröffentlichung oder Patentanmeldung, der Oberbehörde Mitteilung machen. Damit ist aber nicht gesagt, dass der Bund ein Eigentum an solchen Rechten beansprucht; er will sie nur zu seinem Nutzen verwenden können, allenfalls sogar gegen eine angemessene Belohnung an den Erfinder. Allen Dritten gegenüber hat aber der Beamte das volle Nutzungsrecht an seiner Erfindung; nur wenn es sich um das Interesse der Landesverteidigung oder der allgemeinen Sicherheit handelt, kann der Bund sich das Recht wahren, die Erfindung für sich zu behalten und gegen eine Entschädigung die Veröffentlichung und Weiternutzung zu verbieten. Als oberste Instanz entscheidet in solchen Fällen der Bundesrat, und zwar ohne die Möglichkeit eines Rekurses an die Bundesversammlung; er setzt auch in allen Fällen die Höhe der zu leistenden Entschädigung fest.

---

[27]) Bsbl. 1895, III, 872.

§ 13.

II. Die Pflicht zum Gehorsam.

II. In dem Beamtenverhältnis liegt ferner die Verpflichtung zum Gehorsam gegenüber dem Willen des Staates. Dieser Wille gibt sich dem Beamten wie allen Staatsuntertanen kund in den Staatsgesetzen und in den Befehlen und Anordnungen der Staatsbehörden. Die Gehorsamspflicht der Beamten ist demnach eine potenzierte Untertanenpflicht; sie folgt unmittelbar aus dem zwischen Staat und Beamten bestehenden, allerdings freiwillig eingegangenen, nachher aber dem Belieben des Beamten entzogenen Gewaltsverhältnis, gemäss welchem der Beamte seine ganze Persönlichkeit dem Bundesdienste widmen muss. Massgebend sind in erster Linie die Bestimmungen der Bundesverfassung, ferner die Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse über die Organisation des Bundesrates, der einzelnen Departemente und Verwaltungen, dann die Verordnungen, Reglemente, Instruktionen, die der Bundesrat oder eine andere Bundesbehörde kraft der ihr zugewiesenen Kompetenz erlassen hat. Ueber all diese Vorschriften muss der Beamte sich nach besten Kräften selbst orientieren, damit er die ihn betreffenden pflichtgemäss beobachten kann. Dies scheint nicht immer so ganz einfach zu sein; denn auch über unser Beamtenpersonal hat sich ein ziemlich reicher Regen derartiger Bestimmungen ergossen. Gilt nicht auch für uns, was Jhering[1]) im Hinblick auf deutsche Verhältnisse sagt? „Durch alle unsere Institutionen geht ein Zug des Misstrauens, überall flösst uns die volle Gewalt Angst ein, wir ruhen nicht eher, bis wir ihr die Möglichkeit des Missbrauchs entzogen haben. Es ist jene Flucht vor der Persönlichkeit und die Ueberschätzung der toten Regel und Anstalt, die sich in allen unsern Verhältnissen nachweisen lässt. Man nehme unser Beamtenwesen! Wie erdrückt ist es durch die Last von Gesetzen, Verordnungen, Instruktionen, die den Beamten wie einen Blinden bei dem kleinsten Schritt, den er macht, lenken sollen! Und wo das tote Gesetz eine Lücke lässt und damit die Gelegenheit bietet, der persönlichen Einsicht des Beamten die Entscheidung zu überlassen, entzieht das Misstrauen ihm dieselbe wieder, indem es ihn darauf beschränkt zu berichten und die Entscheidung von oben zu holen.“ Dieser Charakterzug findet sich ganz besonders scharf ausgeprägt in der

[1]) Jhering, Geist des römischen Rechts II, 262.

Demokratie; in Bund und Kantonen macht er sich im ganzen Regierungssystem geltend. Soweit keine gesetzlichen Bestimmungen existieren, sind die Beamten angewiesen auf die Anordnungen der vorgesetzten Behörden. Das Bedürfnis der Subordination folgt unmittelbar aus der Natur der ganzen Staatsverwaltung, ähnlich wie bei einer Armee; nur so kann die für die Wohlfahrt des Staates unbedingt nötige Einheit der gesamten Verwaltung gewahrt werden. Allerdings ist eine so strenge Unterordnung unter die Vorgesetzten, wie sie das Dienstreglement für die Angehörigen der Armee vorschreibt[2]), für die Beamten ausgeschlossen durch den Satz, den Art. 117 der Bundesverfassung aufstellt: „Die Beamten der Eidgenossenschaft sind für ihre Geschäftsführung verantwortlich". Also nicht blinder, sondern überlegender Gehorsam wird verlangt; der Beamte kann sich nicht ohne Weiteres wie der Soldat hinter einem Befehl, den er von seinem Vorgesetzten erhalten hat, verschanzen; denn er ist nicht willenloses Werkzeug in der Hand des Höhern. Umgekehrt aber ist es ebenso ausgeschlossen, dass den Beamten ein allgemeines Prüfungsrecht gegenüber Befehlen von oben zugestanden wird. Das hiesse eine geordnete Staatsverwaltung verunmöglichen, indem die untern Beamten so zu Richtern über ihre Vorgesetzten würden. Es gilt also, zwischen diesen beiden Extremen eine zweckmässige Mittellinie zu finden, an die sich der Beamte halten kann, um eine Pflichtverletzung zu vermeiden; denn würde er einem an sich rechtswidrigen Befehl eines Vorgesetzten gehorchen, weil er ihn für rechtmässig hielte, so würde er doch seine Pflicht verletzen, und umgekehrt ebenso, wenn er einen an sich rechtmässigen Befehl nicht befolgt. Von vornherein selbstverständlich ist, dass sich die Gehorsamspflicht des Beamten nur erstrecken kann auf Besorgung amtlicher Geschäfte. Wenn aber diese Voraussetzung erfüllt ist, so muss ein Beamter in der Regel jedem amtlichen Rufe Folge leisten[3]). Dies gilt vor allem für diejenigen Angelegenheiten, die zweifellos, sei es kraft einer gesetzlichen Bestimmung oder des Anstellungsaktes, sei es gemäss langer Gewohnheit, zum Geschäftskreis des betreffenden Beamten gehören; solcher Dienste darf der Beamte sich niemals weigern. Und zwar betrifft dies nicht nur die gewöhnlichen Geschäfte, sondern auch

---

[2]) Ziff. 10: „unbedingter Gehorsam", „pünktliche Ausführung der erhaltenen Befehle".

[3]) Reglement für die Bundeskanzlei von 1850.

ausserordentliche Dienste, die der Geschäftsgang mit sich bringt[4]). Er darf deren Leistung nicht davon abhängig machen, dass ihm eine besondere Entschädigung dafür versprochen werde; erst muss er die ausserordentlichen Dienste leisten, und dann erst wird sich zeigen, ob er einen Entschädigungsanspruch hat auf Grund des Bundesratsbeschlusses, der diesen Punkt regelt. Solche ausserordentlichen Dienste werden in der Regel Folge einer Stellvertretung sein; denn jeder Beamte ist gegebenen Falls naturgemäss eo ipso der Stellvertreter seines nächsten Vorgesetzten. Indessen kann es doch nicht die Meinung haben, dass ein Beamter schlechtweg zu jeder Dienstleistung ausserordentlicher Weise verpflichtet ist; vielmehr muss diese in den allgemeinen Rahmen passen, der durch die Anstellung gegeben ist, sie muss also gleichen oder ähnlichen Charakter haben wie die ordentlichen Amtsgeschäfte des Beamten. Namentlich braucht sich ein Beamter nicht zur Leistung von Diensten herbeizulassen, die ihrer Art nach tiefer stehen als die gewöhnliche Tätigkeit. So kann sich z. B. ein Instruktor II. Klasse gewiss mit Recht weigern, in einer Rekrutenschule wieder als Zugführer zu fungieren[5]); solche Dienstleistungen fallen nicht mehr in seinen Dienstkreis. Ganz deutlich steht ein solches Recht denjenigen Beamten zu, deren Tätigkeit von vornherein durch die Anstellung bestimmt umschrieben worden ist, wie etwa den Professoren am Polytechnikum, die mit festen Lehraufträgen bedacht werden, für die so und so viele Stunden angesetzt sind. Wünscht die Oberbehörde ihre Dienste in weitergehender Weise zu benützen, so ist es ganz Sache ihres freien Beliebens, ob sie diese Dienste leisten wollen oder nicht; sie können es tun, müssen aber nicht; eine Gehorsamspflicht besteht in solchen Fällen nicht. Noch weniger besteht sie in Fällen, wo einem Beamten ein Befehl von oben erteilt wird, der wider Recht und Gesetz geht; da tritt umgekehrt eine Pflicht der Nichtbefolgung ein. Ist ein Befehl ganz offensichtlich widerrechtlich, so wird der Beamte auch sofort wissen, woran er ist: er darf ihn nicht befolgen; davon, dass der Beamte nur verpflichtet sei, seine Bedenken höhern Orts geltend zu machen, und dass er gehorchen müsse, wenn die Oberbehörde auf dem Befehl beharrt, kann bei uns mangels einer solchen Gesetzes-

---

[4]) B.-R.-B. betr. Entschädigung für ausserordentliche Dienstleistungen, Art. 1. A. S. n. F. XVI, 867.

[5]) Anders liegt natürlich die Sache im Falle der Dienstleistung bei einer Truppeneinheit, der der Instruktor zugeteilt ist.

bestimmung nicht die Rede sein[6]). Dass die Sache aber von vornherein so klipp und klar liegt, wird in der Praxis wohl kaum vorkommen. Wenn sich je ein solcher Fall ereignet, so wird die Rechtswidrigkeit nicht so bloss zu Tage treten; und doch ist auch dieser Befehl rechtswidrig, so dass der Beamte durch dessen Befolgung eine Pflichtverletzung beginge. Die schwierige Frage ist nun: wer soll Richter sein in dieser Sache? und nach welchen Gesichtspunkten hat sich die Beurteilung zu richten? Aus dem Satz der Bundesverfassung: „die Beamten der Eidgenossenschaft sind für ihre Geschäftsführung verantwortlich" ergibt sich, dass der Beamte, dem ein Befehl erteit worden ist, selbst zusehen muss, ob dieser rechtmässig sei, dass er die Verantwortung nicht einfach auf seine Vorgesetzten abwälzen kann. Ueber den Umfang dieser Prüfungspflicht lässt sich aus bundesrechtlichen Normen nichts schliessen; man ist daher angewiesen auf die Untersuchungen der Staatsrechtswissenschaft. Eine Prüfung auf materielle Zweckmässigkeit ist wie schon gesagt ganz ausgeschlossen durch das für den Staat unbedingt nötige organische Zusammenwirken aller seiner Behörden; dies wäre zu sehr gefährdet, wenn jeder Beamte, der einen Befehl für materiell unzweckmässig und unrichtig hält, seine Mitwirkung verweigern könnte. Für die materielle Richtigkeit ist nur die Oberbehörde verantwortlich. Die Prüfungspflicht der Beamten erstreckt sich vielmehr nach der — man darf wohl sagen — herrschenden Meinung nur auf die formelle Richtigkeit eines Befehls[7]); denn diese Prüfung hat nur den Zweck zu verfolgen, den Beamten vor offenbaren Ungesetzlichkeiten zu bewahren und zu verhüten, dass er zum Mitschuldigen bei leicht erkennbaren Irrtümern und Versehen werde. Nur formelle Unrichtigkeit berechtigt den Beamten, einer vorgesetzten Behörde den Gehorsam zu verweigern. Nach Laband, mit dem in der Hauptsache auch Meyer übereinstimmt, hat sich der Beamte über folgende Punkte klar zu werden:

1. ob die vorgeschriebene äussere Form gewahrt wurde,

2. ob die Ausführung des Befehls etwa seine eigene Zuständigkeit überschreitet,

3. ob die obere Behörde kompetent ist, ihm einen derartigen Befehl zu geben.

Meyer fügt dem noch hinzu: 4. ob der Befehl dem klaren Wortlaut eines Gesetzes widerspreche. Kommt der Beamte in einem dieser

[6]) Laband I, 438, Meyer 465.

[7]) Laband I, 439 f. Meyer 466.

Punkte zu einem negativen Resultate, so erwächst ihm daraus das Recht und die Pflicht, den Gehorsam zu verweigern.

Auf unsere Verhältnisse übertragen, ist nun vor allem anzuerkennen die Gültigkeit des vierten Satzes, dass der Beamte einem dem klaren Gesetzestext widersprechenden Befehle nicht Folge leisten darf, ohne strafbar zu werden. Dieser Satz ist aufgenommen in Art. 3 des Garantiegesetzes von 1851[8]); er kann übrigens in Anwendung kommen nicht nur, wenn der Befehl ein Strafgesetz verletzt[9]), sondern allgemein, wenn er dem klaren Wortlaut irgend eines Gesetzes widerspricht.

Dass ein Bundesbeamter einem Befehl den Gehorsam verweigern muss, weil eine vorgeschriebene Form nicht beobachtet worden ist, dieser Fall wird bei uns kaum eintreten; denn unser Bundesrecht kennt in dieser Beziehung überhaupt keine bindenden Formvorschriften. Dieser Punkt darf also wohl für uns ausser Betracht fallen. Dasselbe scheint mir auch der Fall zu sein für die Forderung, dass der Beamte sich fragen müsse, ob das ihm aufgetragene Geschäft in seine Zuständigkeit falle, und dass er, wenn dies nicht zutrifft, dem Befehle nicht Folge leisten dürfe. Die Bundesbeamtungen sind nicht ein für allemal mit ganz bestimmten Kompetenzen ausgestattet; die Gesetze geben nur die Hauptgrenzen, während es Sache der Verwaltungsgewohnheit ist, diese Grenzen im einzelnen genauer zu ziehen; dies geschieht durch die obern Behörden. Wenn nun ein Beamter für eine Angelegenheit, die sonst zu seinem Geschäftskreis gehört, nicht geeignet erscheint, so sehe ich nicht ein, warum die Oberbehörde die Sache nicht einem andern Beamten übertragen dürfte, wenn das Staatsinteresse dadurch besser gewahrt wird. Für den Beamten kann es sich nur noch fragen: Muss er Folge leisten, oder darf er nur? nicht: darf er nicht?

Bliebe also noch der Punkt, zu prüfen, ob die Oberbehörde kompetent war, den vorliegenden Befehl zu erteilen. Diese Frage muss sich gewiss auch bei uns der Beamte vorlegen; denn das ist einleuchtend, dass eine Behörde nicht aus eigener Machtvollkommenheit sich

---

[8]) Art. 3: Wer eine der im vorigen Artikel benannten Personen wissentlich ohne Bewilligung der zuständigen Bundesbehörde verhaftet, macht sich, auch wenn er dazu den Befehl seiner Oberbehörden erhalten hat, eines Vergehens schuldig.

[9]) Wie selbstverständlich dieser Satz bei Verletzung von Strafgesetzen ist, zeigt sich schon darin, dass unser Kavalleriereglement ihn, trotz scharfer Betonung des unbedingten Gehorsams, in Ziffer 29 adoptiert.

neue Kompetenzen beilegen kann. Einen Befehl, der die ordnungsmässige Kompetenz der Oberbehörde überschreitet, darf der Beamte nicht befolgen, wenn er sich nicht haftbar machen will, es sei denn, dass eine noch höhere Behörde in richtiger Weise ihre Zustimmung gegeben hat.

Zu strenge wird man aber wohl in der Praxis diese Prüfungspflicht der Beamten gegenüber Befehlen ihrer Vorgesetzten nicht handhaben dürfen; man würde sonst den Beamten zumuten, Untersuchungen vorzunehmen, die weit über ihre Kräfte und ihren Gesichtskreis hinausgehen würden. Der Beamte soll ja auch nur veranlasst werden, leicht erkennbare Gesetzwidrigkeiten zu vermeiden. In Fällen, wo die Sache wirklich zweifelhaft erscheint, wird daher jeder Beamte der allgemeinen Gehorsamspflicht den Vorrang geben müssen; denn schliesslich ist und bleibt die Gehorsamspflicht doch die oberste Pflicht der Beamten.

§ 14.

III. Die Treupflicht der Beamten.

III. Das Beamtenverhältnis ist nicht nur ein einfaches Dienstverhältnis, sondern ein besonderes Gewalts- und Treuverhältnis; denn der Beamte hat nicht nur die Pflicht, seine Amtsobliegenheiten zu erfüllen und allen Vorschriften Gehorsam zu leisten, er muss auch überhaupt alles vermeiden, was das Interesse des Staates irgendwie schädigen könnte. Es besteht also eine besondere Treuverpflichtung. Da diese vorzugsweise ethischen Charakter hat[1]), lässt sie sich nicht in einzelne feste Rechtssätze ausprägen; ihre Grenzen sind naturgemäss schwankend und vage und lassen sich nur für einen konkreten Fall genauer bestimmen. Speziell der Beobachtung dieser Treuverpflichtung suchte man sich früher auch bei uns zu versichern dadurch, dass man die Beamten einen besondern Diensteid leisten liess.[2]) Das Bundesrecht kennt nun freilich eine solche Eidesleistung nur noch ausnahmsweise; dass aber trotzdem die besondere Treuverpflichtung fortbesteht, ist zweifellos. Hieher ist einmal zu rechnen die Pflicht zur Verschwiegenheit; der Beamte darf nichts ausplaudern, was infolge seiner Amtsführung zu seiner Kenntnis gekommen ist. In dieser

[1]) Laband I, 438.

[2]) Mit den Formeln „ohne alle Gefährde, nach bestem Wissen und Gewissen" u. drgl.

Richtung finden sich allerdings im Bundesrecht einige Normen. So bestimmt das Bundesstrafrecht in Art. 54[3]), dass alle Beamten der Postverwaltung inkl. diejenigen der Telegraphen- und Telephonverwaltung das Amtsgeheimnis unter allen Umständen gegenüber jedermann zu wahren haben, ausser bei besonderer Ermächtigung durch eine vorgesetzte Behörde, etwa im Interesse einer Strafverfolgung.[4]) Ferner bestimmt das Bundesstrafrecht in Art. 53 lit. c, dass ein Beamter über mündliche Verhandlungen oder über Akten, die ihm um seines Amtes willen eröffnet werden und deren Geheimhaltung ihm geboten wird, niemandem eine Mitteilung machen darf. Das hat aber jedenfalls nicht zu bedeuten, dass der Beamte über Gegenstände, deren Geheimhaltung ihm nicht ausdrücklich befohlen wurde, Dritten beliebig Kenntnis geben dürfe; vielmehr soll gewiss der Beamte überhaupt jede solche Mitteilung unterlassen, wenn sie irgendwie dem Staate schaden könnte. Nur insofern sind die beiden Fälle verschieden zu behandeln, als nur bei Verletzung der genannten Artikel des Bundesstrafrechtes eine strafrechtliche Verfolgung eintreten kann, während bei anderweitiger Verletzung des Amtsgeheimnisses die Ahndung sich auf den Disziplinarweg beschränken muss. Das deutsche Beamtenrecht[5]) dehnt diese Pflicht zur Verschwiegenheit ausdrücklich aus auf die Zeit, da das Beamtenverhältnis aufgelöst ist; unser Bundesrecht sagt darüber nicht einmal etwas für den Fall, dass die Geheimhaltung dem Beamten besonders geboten wird. Indessen ergibt sich doch aus der ganzen Natur des Amtsgeheimnisses, dass es auch nach Auflösung des Beamtenverhältnisses unbedingt gewahrt werden muss. Namentlich bei unserer Institution der kurzen Amtsdauern würde sonst die Absicht, den Staat gegen Verrat wichtiger Verhandlungen und Akten sicher zu stellen, zu leicht vereitelt werden können.

Der eigenartige Charakter des Beamtenverhältnisses als eines besondern Treuverhältnisses zeigt sich ferner darin, dass es nicht nur von der amtlichen Tätigkeit, sondern auch von dem ausseramtlichen Verhalten des Beamten beeinflusst wird. Ein Beamter kann seine amtlichen Funktionen tadellos erfüllen und dennoch eine Pflichtverletzung begehen, wenn seine Lebensführung den allgemeinen Anforderungen der Sitte widerspricht. Es gibt eben für die Staatsbe-

---

[3]) Ebenso Transportordnung von 1893, Art. 3, No. 2.
[4]) Z. B. G. betr. die zürcherische Rechtspflege § 838.
[5]) Reichsbeamtengesetz § 11.

amten eine eigene Verpflichtung zur Beobachtunng eines achtungswürdigen Verhaltens im Privatleben.[6]) Dass der Staat ein lebhaftes Interesse an einer ordentlichen Aufführung seiner Beamten hat, ist wohl leicht einzusehen; denn schliesslich ist jeder Beamte in höherem oder geringerem Grade ein Representant der Staatshoheit. Wenn also der Beamte die allgemeine Achtung einbüsst, so wirkt dies, „da das Volk die abstrakte Unterscheidung zwischen dem Beamten als Vertreter des Staates und dem Beamten als Privatmann nicht machen kann", auf die bestehende Regierungsform und zuletzt auf den Staat selbst schädigend zurück. Dabei braucht man nicht nur an die grellen Fälle zu denken, wo ein Beamter durch Richterspruch oder von Rechtswegen der bürgerlichen Ehre verlustig geht; es kann sich ein Beamter auch sonstwie unmöglich machen durch ein Verhalten, das den sittlichen Anschauungen seiner Mitbürger nicht entspricht[7]).

Noch viel mehr als in seinem Benehmen als Privatmann hat der Beamte in seinem Verhalten als Staatsangehöriger der Eidgenossenschaft kraft der ihm obliegenden Treuverpflichtung Rücksicht zu nehmen auf das Interesse des Staates, und zwar in einem höhern Grade sogar als die andern Staatsangehörigen; dem Beamten ist eine qualifizierte Untertanentreupflicht auferlegt. Diese ist der Grund für den Art. 58 des Bundesstrafrechts, wonach für bestimmte Straffälle die amtliche Stellung als Erschwerungsgrund zu berücksichtigen ist. Dies gilt für alle Vergehen, deren Objekt der Bund selbst oder seine Glieder sind; es gilt aber auch für die Fälle, die im zweiten Titel des zweiten Abschnittes des Bundesstrafrechts aufgezählt sind als Verbrechen gegen fremde Staaten. Wenn auch dabei die rechtswidrige Handlung des Bundesbeamten nicht direkt gegen die Eidgenossenschaft gerichtet ist, so wird doch der Bund als Glied der völkerrechtlichen Gemeinschaft mitbetroffen, abgesehen davon, dass der Bund durch solche Handlungen in diplomatische Unannehmlichkeiten oder gar in völkerrechtliche Konflikte verwickelt werden könnte. Deshalb ist es gewiss billig, von den Bundesbeamten ganz besonders sorgfältige Beachtung aller dieser Vorschriften zu verlangen.

[6]) Laband I, 442, Meyer 466.

[7]) Dieser Fall tritt aber nur ein, wenn der Beamte die allgemeine Achtung verliert. In Monarchien mit ihrem ausgebildeten Standesgefühl ist es denkbar, dass ein Beamter, der auch nur die Standesehre verletzt, z. B. ein Offizier, der sich weigert, sich im Zweikampf zu schlagen, einfach unmöglich wird. Da unsere Staatsform aber die Ausbildung solcher Begriffe so wie so nicht zulässt, können solche Fälle gar nicht eintreten.

In der Ausübung der politischen Bürgerrechte sind allerdings theoretisch die Bundesbeamten so unbeschränkt wie die andern Bürger. Eine Massregelung politischer Ansichten wegen, wie sie in andern Staaten wohl vorkommt, wäre mit unsern staatsrechtlichen Grundsätzen unvereinbar, ebenso auch eine Beeinflussung der Stimmabgabe der Beamten durch die Bundesregierung. Der Beamte braucht also durchaus nicht mit den Anschauungen der Regierung zu harmonieren. Nur wenn sich ein Beamter zu ganz staatsfeindlichen Tendenzen bekennt, kann wohl der Fall eintreten, dass er sofort entlassen wird; ein Bekenner des Anarchismus ist als Staatsbeamter unmöglich. In der öffentlichen Vertretung seiner politischen Meinung wird sich immerhin ein Bundesbeamter grössere Reserve auflegen müssen als ein Privatmann; jedenfalls darf er sich nicht in eine hetzerische regierungsfeindliche Wahlagitation einlassen, die schliesslich das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Parteien und damit die Wohlfahrt des Staates gefährden könnte.[8]) Aber seine Meinung ruhig und öffentlich zu vertreten, daran darf auch der Bundesbeamte nicht gehindert werden; nur muss er dies tun, wie jeder andere Bürger, er darf dazu nicht etwa Mittel benützen, die ihm seine amtliche Stellung in die Hand gibt.[9])

Aus dem zwischen Bund und Bundesbeamten bestehenden persönlichen Treuverhältnis ergibt sich auch die Pflicht der Beamten, im Verkehr mit dem Publikum sich einer anständigen Haltung zu befleissen; denn dies liegt offensichtlich im besondern Interesse des Staates selbst. Der Beamte darf also seine Amtsbefugnisse durchaus nicht in chikanöser Weise ausüben, wie dies allerdings nach Klagen, die z. B. wegen Plackereien bei Untersuchung zollpflichtiger Warensendungen laut werden, vorzukommen scheint. Diese Verpflichtung besteht aber nur dem Bunde gegenüber; der Dritte, der von einem Beamten schroff behandelt wurde, kann sich nur helfen durch Anzeige an die Oberbehörde, die dann zu untersuchen hat, ob der Beamte seine Pflicht verletzt hat.

Ueberhaupt ergeben sich aus dem Beamtenverhältnis nur Verpflichtungen des Beamten gegenüber dem Bunde; denn nur zum Bunde steht der Beamte in einem besondern Rechts-

---

[8]) Die „politische Brunnenvergiftung" durch die Beamten, wie Bismarck die hetzerische Tätigkeit der Wahlagitatoren nannnte in der Rede vom 24. Januar 1882, verstösst gewiss auch nach unsern Anschauungen gegen die Treupflicht der Beamten, mag man noch so sehr die Freiheit der politischen Ueberzeugung auch der Beamten betonen.

[9]) Bsbl. 1900, II, 327; ebenso 1900, I, 312.

verhältnis. Dritten gegenüber bestehen aus dem Beamtenverhältnis als solchem keine Verpflichtungen des Beamten, weil dieser zu ihnen in gar keinem Rechtsverhältnis steht. Nur wenn ein Bundesbeamter seine Amtspflichten verletzt und dadurch zugleich einen Dritten beschädigt, kann daraus ein besonderes Rechtsverhältnis zu diesem bestimmten Dritten entstehen, das aber durchaus ausserkontraktlich ist. Nur insofern kann man von Amtspflichten sprechen, die dem Beamten auch Dritten gegenüber obliegen, als der Dritte eben bestimmte, vom Staat allgemein garantierte Rechte hat, die der Beamte als Organ eben dieses Staates besonders sorgfältig beachten muss. Genau genommen liegt aber auch darin zunächst eine Pflicht dem Staate gegenüber, erst indirekt eine solche den Dritten gegenüber.

VI. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit der Beamten.

§ 15.

Die drei Arten der Verantwortlichkeit.

Die Bundesverfassung von 1848 und ebenso diejenige von 1874 enthalten den Satz: „Die Beamten der Eidgenossenschaft sind für ihre Geschäftsführung verantwortlich. Ein Bundesgesetz wird diese Verantwortlichkeit näher bestimmen.“ Das auf Grund dieser Bestimmung am 9. Dezember 1850 erlassene Gesetz betreffend die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten[1]) eröffnet in Art 5 eine dreifache Möglichkeit, die Bundesbeamten zur Verantwortung zu ziehen: das Disziplinarverfahren, die Zivilklage und die Kriminalklage. Wenn auch das Gesetz über das Verhältnis dieser drei Verfahren zu einander nichts bestimmt, so ergibt sich doch schon aus ihrer Natur, dass sie unabhängig von einander sind; das eine schliesst das andere nicht aus, sie können alle neben einander vorkommen, wenn ihre speziellen Voraussetzungen gegeben sind. Insbesondere wird durch Verfolgung derselben Pflichtverletzung auf dem Wege des Disziplinarverfahrens und des Kriminalprozesses der Satz „ne bis in idem“ nicht verletzt, weil die beiden Verfahren verschiedenen Charakter haben. Doch werden Zweckmässigkeitsrücksichten die gleichzeitige disziplinare und kriminelle Verfolgung verbieten in dem Sinne, dass das strafrechtliche Verfahren stets den Vorzug haben wird[2]).

---

[1]) A. S. II, 149.

[2]) Wie nach § 77 des deutschen Reichsbeamtengesetzes.

I. Abschnitt

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit.

§ 16.

Allgemeines.

Strafrechtlich verantwortlich wird ein Bundesbeamter dem Bunde gegenüber dann, wenn er eine Bestimmung eines Bundesstrafgesetzes übertritt. Dabei können zwei Fälle sich ergeben: entweder erfasst die betreffende Norm allgemein alle Personen, die der Hoheitsgewalt des Bundes unterstehen, wobei also der srafbare Bundesbeamte nur als einfacher Privatmann in Betracht kommt, oder diese Norm gilt nur speziell für die Beamten des Bundes[1]). Hier werden wir es nur mit letzterem Falle zu tun haben, mit den Amtsdelikten. Amtsvergehen sind daher alle kraft einer Bundesstrafnorm strafgerichtlich zu ahndenden Verletzungen der durch die Anstellung begründeten Amtspflichten[2]). Dabei unterscheidet man gewöhnlich zwischen eigentlichen oder reinen und uneigentlichen oder gemischten Amtsvergehen. Aber auch nur die in einem Bundesstrafgesetz behandelten Pflichtverletzungen können im ordentlichen Strafprozess verfolgt werden; denn hierbei wenigstens gilt der Satz: „nulla pœna sine lege". Eine strafgerichtliche Ahndung wird der Staat besonders schweren Pflichtverletzungen gegenüber eintreten lassen, die gegen das zwischen Staat und Beamten bestehende Dienst- und Treuverhältnis in hervorragendem Masse verstossen, die aber deshalb zugleich auch die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden. Die Bundesbeamten unterstehen also ausser dem allgemeinen Strafrecht noch einem Spezialstrafrecht[3]), das der Bund aufstellt kraft seiner allgemeinen Strafhoheit in Verbindung mit der speziellen Diensthoheit, die durch das Beamten-

---

[1]) Den kantonalen Strafgesetzen gegenüber ist der Bundesbeamte nur Privatmann; er untersteht nicht etwa den kantonalen Bestimmungen über Amtsvergehen; denn zu den Kantonen stehen die Bundesbeamten naturgemäss in keinem besondern Verhältnis. Zürcher, Kommentar zum zürcherischen Strafgesetzbuch, p. 214.

[2]) v. Liszt, Strafrecht, p. 605.

[3]) In der Regel bezeichnet man allerdings als Beamtenspezialstrafrecht die Bestimmungen der Disziplinarverordnungen, die man dadurch in Gegensatz zum allgemeinen Strafrecht stellt.

verhältnis begründet wird. Dieses Beamtenstrafrecht kann in Parallele gesetzt werden mit dem Militärstrafrecht, das ja auch in dem eigentümlichen Verhältnis zwischen Staat und Militärpersonen seinen besondern Grund hat. So stellt denn auch das Beamtenverantwortlichkeitsgesetz diese beiden Spezialstrafrechte als gleichartig nebeneinander, so dass eines das andere ausschliesst. In Art. 6 dieses Gesetzes steht nämlich, dass die Bestimmungen des Bundesrechtes über Amtsvergehen nicht zur Anwendung kommen sollen, soweit der Wirkungsbereich der Militärstrafgesetze reicht. Hiefür sind massgebend einmal das alte Bundesgesetz über die Strafrechtspflege für die eidgenössischen Truppen vom 27. August 1851[4]) und dann die Militärstrafgerichtsordnung vom 28. Juni 1889[5]).

§ 17.

Die eigentlichen Amtsvergehen.

Als eigentliche oder reine Amtsvergehen bezeichnet man diejenigen Verletzungen der staatlichen Strafgesetzgebung, die nur von solchen Personen begangen werden können, die irgend ein Staatsamt bekleiden[1]), also nur von „Beamteten“ im weitesten Sinne. Die Beamtenqualität ist also der ausschliessliche Grund dafür, dass überhaupt eine strafrechtliche Verfolgung eintritt[2]), weil erst durch das Vorhandensein dieser Eigenschaft die Begehung eines derartigen Deliktes möglich wird. Die reinen Amtsvergehen stehen sowohl in objektiver wie subjektiver Richtung in allerengster Beziehung zum ganzen Beamtenverhältnis. Dies kann sich direkt ergeben aus der sachlichen Natur des betreffenden Tatbestandes, indem dieser faktisch nur erfüllt werden kann von jemandem, der ein Amt inne hat. Es ist aber auch möglich, dass erst der Staat kraft seiner Strafgewalt diese enge Beziehung herstellt, indem er einen bestimmten Tatbestand nur dann mit Strafe bedroht, wenn dieser von einem seiner Beamten erfüllt wird, sei es, dass ein Privater, der den Tatbestand auch erfüllt, gar nicht bestraft wird oder dass dieser Fall als ganz anderes Vergehen qualifiziert wird oder

---

[4]) Die von Blumer-Morel II, 350 angezeigte Neuordnung dieser Materie ist bis jetzt noch nicht zur Ausführung gekommen. Feiss, Wehrwesen 255, 258. A. S. II, 449—532.

[5]) A. S. n. F. IX, 273.

[1]) Liszt, Strafrecht 605, 606.

[2]) Laband, Staatsrecht, I, 448.

dass dem betreffenden Strafgesetzgeber die Kompetenz fehlt, diesen Fall einem Privatmann gegenüber unter Strafe zu stellen. Letztere Möglichkeit lässt sich namentlich für unsere Verhältnisse leicht denken, so lange noch die kantonalen Strafgesetze in Kraft bleiben und daneben das Bundesrecht nur ein beschränktes Anwendungsgebiet hat. So bedroht das Bundesstrafrecht in Art. 54 a und b nur seine Beamten mit Strafe; andere Personen für gleiche Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen überlässt es den kantonalen Strafgesetzgebungen[3]). Erst wenn einmal der Art. 64 bis der Bundesverfassung zur Ausführung kommt durch den Erlass eines allgemeinen Bundesstrafgesetzbuches, wird dieses Nebeneinander von Bundes- und kantonalem Recht der Vergangenheit angehören; jetzt und wohl noch längere Zeit muss man damit rechnen. Der Vorentwurf von Stooss nach den Beschlüssen der Expertenkommission von 1896 behandelt die eigentlichen Amtsverbrechen in den Artikeln 200—209. Darunter erfasst er hauptsächlich alle Vergehen, die ihrer Natur nach an die Existenz der Beamtenqualität gebunden sind; ausserdem gibt er aber auch Vergehen, deren Tatbestand von jedermann erfüllt werden kann, für den Fall, dass ein Beamter der Täter ist, den Stempel eines eigenartigen Vergehens mit besondern Strafbestimmungen, also auch eines durch diesen Umstand geschaffenen reinen Amtsvergehens (vergl. z. B. Art. 96 mit Art. 205). Ein allgemein durchgreifendes Prinzip für diese gesetzliche Charakterisierung eines Vergehens als eigentliches Amtsvergehen lässt sich nicht auffinden; es kommt dabei einzig auf die spezielle Strafgesetzgebung an. Für die Bundesbeamten hat in Bezug auf reine Amtsvergehen materielles Recht geschaffen das Gesetz über das Bundesstrafrecht von 1853, das im 4. Titel die Verbrechen behandelt, „welche von den Bundesbeamten in ihrer amtlichen Eigenschaft verübt werden“[4]). Darin wird eine Strafandrohung ausgesprochen im Allgemeinen für den Fall, dass ein Beamter überhaupt absichtlich seine Amtspflicht verletzt (Art. 53, litt. *f*); infolge einer eigentümlichen Redaktion wird aber dieser allgemeine Fall erst gewissermassen am Schwanz des genannten Artikels angehängt in Parallele mit einigen besonders aufgezählten speziellen Fällen. Am besten wäre es übrigens, wenn diese unheimliche, auch die geringste

---

[3]) So z. B. Amtsanmassung; Art. 53 d bedroht nur Bundesbeamte mit Strafe.

[4]) Dazu Botschaft des B.-R., Bsbl. 1852 II, p. 587; Ber. d. n.-r. Komm. Bsbl. 1853, I, 1. f., bes. p. 15.

absichtliche Amtsverletzung miumfassende Littera *f* ganz wegbliebe; denn in der Praxis lässt sich mit derlei Allgemeinheiten doch nichts anfangen. Sie verstösst direkt gegen einen strafrechtlichen Grundsatz, der sonst überall in Bund und Kantonen durchdringt, gegen den Satz „nulla pœna sine lege", „nullum crimen sine lege". „Es gibt gar kein allgemeines kriminelles Amtsvergehen, sondern nur einzelne bestimmt normierte Verletzungen der Amtspflicht"[5]). In dieser Auffassung kennen sowohl das deutsche Reichsstrafgesetzbuch wie auch der Stoss'sche Entwurf eines schweizerischen Strafgesetzbuches nur eine Anzahl einzelner Deliktstatbestände, kein allgemeines Amtsvergehen.

Das Bundesstrafrecht nennt als eigentliche Amtsverbrechen folgende Tatbestände:

1. Die Ausbeutung eines Amtes zur Erlangung irgend eines Gewinnes. Dahin gehört einmal der Fall des Art. 53 litt. *a*), dass ein Beamter für seine Dienstleistungen Geld oder andere Vorteile verlangt oder annimmt oder beim Bezug von Taxen, Gebühren u. drgl. den gesetzlichen Tarif überschreitet.[6]) Dass diese „Dienstleistungen" widerrechtlich seien, scheint nach dem Wortlaut des Artikels nicht vorausgesetzt zu sein; strafbar ist schlechtweg die Annahme von Geld oder andern Vorteilen, auch wenn der Betrag nicht bedeutend ist, z. B. Trinkgelder, die ein Beamter für eine Amtshandlung annimt. Annahme eines Geldstückes für eine Handlung, die er, obgleich sie nicht zu seinem Amt gehört, vornimmt, ist dagegen nicht strafbar. Sonst ist es natürlich gleichgültig, ob das Geschenk für eine schon vergangene oder erst zukünftige Handlung gegeben wurde. Es widerstrebt dem Begriff von der Beamtenwürde, dass ein Beamter für eine Handlung, die ihm kraft seines Amtes obliegt, sich von einem Dritten noch besonders bezahlen lasse. Dann liegt aber auch die Gefahr zu nahe, dass ein Beamter seine Amtsgewalt missbraucht, um solche Vorteile zu erzwingen oder dass er gar Geld annimmt, um Handlungen vorzunehmen oder zu unterlassen, die gegen seine Pflichten verstossen.

[5]) Laband I, 448.

[6]) Ein solcher Tatbestand darf natürlich nur nach B.-Str.-R., nicht nach kantonalem Recht beurteilt werden. Im Falle Peter wegen Taxüberforderung (Bsbl. 1885, II, 717) beurteilte das luzernische Gericht nach luzernischem Recht den Tatbesand als qualifizierten Betrug. Die Verteidigung machte aber beim B.-R. geltend, dass das Verfahren nach Art. 14 f. des Verantw.-Ges. hätte eintreten sollen, und der B.-R. wies daraufhin die luzernische Regierung an, das Nötige für Remedur des kriminalgerichtlichen Urteils und für Anwendung des B.-Str.-R. zu veranlassen. Vgl. Bsbl. 1885, II, 718.

Diese eigentliche Passivbestechung wird geregelt im Art. 56, wobei im Gegensatz zu dem eben citierten Art. 53 a wenigstens eine subjektive Widerrechtlichkeit aus dem Wortlaut herauszulesen ist, da sonst dieser Artikel neben dem andern eigentlich überflüssig wäre. Naturgemäss können dabei nur zukünftige Amtshandlungen in Frage kommen. Sich bestechen zu lassen und dadurch in der Amtsführung sich zu Gunsten eines Dritten widerrechtlich beeinflussen zu lassen, gilt überall mit vollem Recht als die schwerste Verletzung der Beamtenpflichten. „Daher", sagen die Motive zum schweizerischen Vorentwurf[7]), „rechtfertigt sich eine schwere Bestrafung des Unwürdigen, der die Gewalt, die ihm anvertraut ist, um materiellen Vorteils willen schändet." Um so auffälliger muss die Art der Strafe erscheinen, die das Bundesrecht für die Bestechlichkeit eines Beamten aufstellt, im Vergleich zur Strafe für Annahme eines Geschenkes für eine Dienstleistung.[8]) In beiden Fällen soll eine Geldbusse verhängt werden, daneben eine Gefängnisstrafe. Das Merkwürdige ist aber nun, dass im Falle des Art. 53 litt. *a*, wenn der widerrechtlich bezogene Gewinn mehr als 1000 Franken beträgt, die Freiheitsstrafe in Zuchthausstrafe umgewandelt werden soll; im Falle einer eigentlichen Passivbestechung ist diese Möglichkeit aber nicht vorgesehen. Gewiss ein Kuriosum unseres Bundesrechtes, wenn man bedenkt, um was für Summen es sich bei einer Bestechung handeln kann. Der Vorentwurf von 1894 hat im Gegenteil die Bestechung unter ganz besonders harte Strafe gestellt[9]), während ein Beamter, der nur ein Geschenk annimmt, ohne sich dadurch beeinflussen zu lassen, mit bedeutend leichterer Strafe wegkommt, wie ja dies der sittlichen Anschauung von der Wichtigkeit des betreffenden Vergehens entspricht. — Endlich sieht das Bundesstrafrecht in Art. 43 litt. *e* noch einen speziellen Fall vor, wo ein Bundesbeamter sein Amt benützen könnte, um einen widerrechtlichen Gewinn daraus zu ziehen, den Fall, wo ein Beamter mit einem Dritten, der mit dem Bund ein Rechtsgeschäft abschliesst und dem gegenüber gerade dieser Beamte den Bund vertreten soll, auf irgend eine Weise dasselbe Spiel spielt, mit ihm unter einer Decke steckt zum Nachteil des Bundes. Dass dies ein sehr schwerer Verstoss gegen die ganze Natur des Be-

[7]) Zum Art. 177, Vorentwurf von 1894.

[8]) Also Art. 56 gegenüber 53.

[9]) Art. 177: Strafe ist Zuchthaus bis zu 5 Jahren, gegenüber Gefängnis nicht unter 1 Monat im Falle des Art. 176. Der Entwurf der Expertenkommission von 1896 hat einige Punkte abgeändert, Art. 202 und 203.

amtenverhältnisses ist, ist einleuchtend; denn der Beamte soll als Vertreter des Staates ausschliesslich dessen Interessen nach besten Kräften vertreten. Steht er aber doch in Verbindung mit einem Dritten, der ein Rechtsgeschäft mit dem Bunde abschliessenn will, so hat er der vorgesetzten Behörde sofort mitzuteilen, dass er in diesem Falle den Abschluss des Geschäftes nicht besorgen kann; sonst droht ihm strenge Strafe. Und zwar ist diese nicht abhängig gemacht von der wirklichen Erlangung eines Gewinnes; es genügt für ein Strafverfahren die einfache Tatsache, dass der Beamte an dem Geschäft zu Gunsten des Dritten interessiert sei. Die Strafe besteht in Geldbusse, verbunden mit Gefängnisstrafe; wenn der bezogene Gewinn über 1000 Franken steigt, tritt an deren Stelle auch hier Zuchthausstrafe. Der Vorentwurf hat auf die etwas unbeholfene Spezialisierung des Bundesstrafrechts verzichtet und einfach Strafe angedroht für den Fall, dass ein Beamter sein Amt eigennützig ausbeutet. Danach muss also effektiv eine gewinnsüchtige Absicht bei der Verbindung des Bundesbeamten mit dem Dritten vorliegen; eine vielleicht zufällig sich irgendwie ergebende Interessengemeinschaft ist nicht an sich schon strafbar.

2. Die Ueberschreitung und der Missbrauch der Amtsgewalt[10]), aber nicht schlechthin, sondern nur unter gewissen Voraussetzungen. Strafrechtliche Ahndung tritt ein einmal, wenn dadurch „ein Bürger in seiner Freiheit oder in seinen bürgerlichen Rechten beeinträchtigt wird", oder wenn dadurch ein Kanton in den durch Art. 5 der Bundesverfassung garantierten Rechten verletzt wird, oder wenn die Verwaltungsordnung des Bundes durch Uebergriffe über die Amtskompetenz bedroht wird. Der ganze Absatz *d* des Art. 53 ist durch eine recht holperige Redaktion ziemlich unklar, was durch Verweisung auf den nicht viel bessern Art. 5 der Bundesverfassung nicht korrigiert wird. Kein Bundesbeamter darf also den ihm zugewiesenen Kreis von Amtsbefugnissen eigenmächtig erweitern, weder andern Bundesbehörden gegenüber, noch gegenüber den Kantonen innerhalb der ihnen garantierten Selbständigkeit. Ebensowenig darf er aber auch die dem Einzelnen zustehende Rechtssphäre verletzen, die ihm durch die Bundes- und Kantonsverfassung garantiert ist. Vor allem ist strafbar eine Verletzung der persönlichen Freiheit; dieser Schutz wird aber nicht nur den „Bürgern" zukommen müssen, sondern überhaupt allen Staatsangehörigen, ebenso auch den Ausländern in der Schweiz,

[10]) Art. 53 d.

da die Garantie der persönlichen Freiheit gewiss nicht limitativ zu interpretieren ist.[11]) Der Schutz der bürgerlichen, d. h. der politischen Rechte beschränkt sich dagegen naturgemäss auf die wirklichen Aktivbürger.[12]) In diesen bestehenden Vorschriften ist aber noch lange nicht jeder Missbrauch der Amtsgewalt enthalten. Das Vergehen der Nötigung mittelst Amtsüberschreitung z. B. wird durch das Bundesrecht nicht geregelt; da aber auch die kantonalen Strafrechte die Bundesbeamten nicht unter ihre Normen über Amtsverbrechen fassen können, so sind solche Fälle nur nach gemeinem Strafrecht zu beurteilen, es sei denn, man wollte das Wort „Freiheit" des Art. 53 litt. *d* auch im Sinne der Willensfreiheit auffassen, was gewiss unrichtig wäre. Dass dies eine Lücke des Bundesstrafrechts ist, wird nicht zu leugnen sein; höchstens könnte man solche Vorkommnisse bestrafen auf Grund der litt. *f* dieses Artikels; aber die Anwendung einer so allgemein gehaltenen Regel hat doch etwas sehr Bedenkliches. Der Vorentwurf eines Strafgesetzbuches stellt deshalb ein spezielles Delikt des Amtsmissbrauches auf, indem er jeden Beamten bestraft, „der die ihm anvertraute Gewalt wissentlich missbraucht." Darunter werden aber nur leichtere Fälle des Amtsmissbrauches fallen; denn wenn das eigentliche Amtsvergehen des Missbrauches der Gewalt in Idealkonkurrenz steht mit einem andern, strenger bestraften Delikte, z. B. mit Körperverletzung, Nötigung, Freiheitsberaubung, so kommen natürlich die Normen über das schwerere Delikt zur Anwendung. Nach dem jetzigen Stande der Gesetzgebung ist noch eine weitergehende Konkurrenz möglich, indem ein Beamter durch einen Gewaltsmissbrauch nicht nur ein reines Amts- und zugleich ein gemeines Verbrechen begeht, sondern auch sowohl Bundes- wie kantonales Strafrecht verletzt. Da eine doppelte Verurteilung wegen derselben Handlung von vornherein ausgeschlossen ist, wird auch jetzt schon das schwerere Vergehen das leichtere absorbieren, so dass dann die Littera *d* des Art. 53 des Bundesstrafrechts ausser Funktion treten kann.[13])

3. Als eigentliches Amtsvergehen kennt das Bundesstrafrecht ferner die Verletzung des Amtsgeheimnisses; für die Beamten im allgemeinen wird aber der Deliktstatbestand beschränkt auf Verrat von mündlichen Verhandlungen oder Akten, die ihnen um ihres Amtes

---

[11]) Blumer-Morel III, 176.
[12]) Blumer-Morel III, 463.
[13]) Art. 15 des Verantwortlichkeitsgesetzes.

willen eröffnet werden und deren Geheimhaltung ihnen geboten wird.[14]) Nur für die Beamten der Post-, Telegraphen- und Telephonverwaltung besteht Androhung eines Strafverfahrens bei jeder Verletzung des Amtsgeheimnisses, auch ohne spezielles Gebot der Geheimhaltung.[15]) Der Stooss'sche Vorentwurf dehnt diese strikte Vorschrift des Amtsgeheimnisses aus auf alle Beamten, indem er nicht nur Verhandlungen und Akten, deren Geheimhaltung geboten wird, sondern auch diejenigen, deren Natur Geheimhaltung fordert, gegen unrechtmässige Veröffentlichung schützt.[16]) Dem gegenüber scheint mir doch die im Bundesstrafrecht adoptierte Beschränkung richtiger, dass strafrechtliche Verfolgung nur eintritt, wenn die Geheimhaltung dem Beamten besonders geboten wird. Daneben hat es der Bund ja immer noch in der Hand, auf dem Wege des Disziplinarverfahrens in andern Fällen der Amtsgeheimnisverletzung gegen einen fehlbaren Beamten vorzugehen.

4. In dem Art. 57 und Art. 53, litt. *b* behandelt das Bundesstrafrecht zwei als eigentliche Amtsvergehen zu qualifizierende Tatbestände, die durch das ihnen gemeinsam zu Grunde liegende Motiv zusammengehören. Sie bezwecken beide, die Bundesbeamten zur genauen Erfüllung ihrer Amtsgeschäfte anzuhalten. Diese Absicht verfolgt der Art. 57 direkt, indem er mit strafgerichtlicher Ahndung den Beamten bedroht, „der durch Vernachlässigung seiner Geschäfte einen erheblichen Schaden stiftet oder eine bedeutende Störung in dem betreffenden Dienstzweige verursacht.“ Also nur schwere Dienstvernachlässigung fällt unter diesen Artikel. Darunter ist eine höchst nachlässige, ungenaue Besorgung der übertragenen Geschäfte zu verstehen; erst recht gehört dann natürlich hieher die unbegründete Weigerung, eine Amtshandlung vorzunehmen. Richtiger wäre es wohl gewesen, wenn letzterer Punkt, die schwerste Dienstvernachlässigung, ohne die Verklausulierung durch „erheblichen Schaden“ u. drgl. schlechtweg unter Strafe gestellt worden wäre[17]). So kann der Art. 57 doch

[14]) Art. 53 c, Bundestrafrecht. [15]) Art. 55, Bundesstrafrecht. Postregalgesetz Art. 9, Abs. 2 u. 3. Bsbl. 1889, II, 776; 1895, II, 177.

[16]) Art. 176, 1. Ob aber auch nach Auflösung des Beamtenverhältnisses eine Verletzung des Amtsgeheimnisses strafrechtlich verfolgt werden könne, darüber bestimmt auch der Entwurf nichts. Eine diesbezügliche Bestimmung wenigstens für den Fall, dass die Geheimhaltung dem Beamten seinerzeit ausdrücklich befohlen wurde, wäre doch gewiss am Platz.

[17]) Dies tut der Vorentwurf in Art. 200, Abs. 3; er unterlässt aber eigentümlicher Weise, schwere Dienstvernachlässigung ebenfalls unter Strafe zu stellen; diese muss also unter die Disziplinarstrafgerichtsbarkeit fallen.

unter Umständen ein unbefriedigendes Resultat herbeiführen. Indirekt hat die Verhinderung einer Dienstvernachlässigung im Auge der Art. 53, litt. *b*, wonach die Verletzung der Inkompatibilitätsvorschriften strafgerichtlich verfolgt werden soll. Diese Bestimmung kann in Idealkonkurrenz treten mit dem Art. 57; dies ist aber nicht notwendigerweise der Fall. Blosse Verletzung der Inkompatibilitätsvorschriften wird als leichteres Vergehen betrachtet als die Dienstvernachlässigung, sie wird deshalb auch mit Recht leichter bestraft, und zwar nur mit Geldbusse, während auf Dienstvernachlässigung in schweren Fällen ausser einer Geldbusse noch Amtsentsetzung steht. Bei Idealkonkurrenz kommt dann nach Art. 33 des Bundesstrafrechts die schwerere Strafe zur Anwendung. Nichtbeachtung der Inkompatibilitätsbestimmungen ist aber jedenfalls nur dann strafrechtlich verfolgbar, wenn der Beamte eine andere Stellung einnimmt, ohne seine Amtsstellung gleichzeitig aufzugeben. Ist aber aus dem Charakter der neuen Stellung des Beamten auf den Verzicht auf die Amtsstellung zu schliessen, so muss, weil dadurch das Beamtenverhältnis aufgelöst wird, eine Verfolgung des Beamten wegen Verletzung der Unvereinbarkeitsvorschriften unterbleiben.

§ 18.

Die uneigentlichen Amtsvergehen.

Den eigentlichen oder reinen Amtsvergehen, deren notwendige Voraussetzung der Besitz der Beamtenqualität des Täters ist, stellt man gegenüber die uneigentlichen oder gemischten Amtsvergehen. Darunter sind Verletzungen der Strafgesetze zu verstehen, die, obgleich sie von jedermann begangen werden können, dann mit schwererer Strafe belegt werden, wenn sie von Beamten in Verletzung ihrer Dienstpflichten begangen werden.[1]) Diese Handlungen sind also nicht sowohl durch ihren objektiven Tatbestand, als vielmehr durch ihren subjektiven Tatbestand von staatsrechtlicher Bedeutung[2]), indem die Beamteneigenschaft des Täters als Strafschärfungsgrund wirkt. Dieses Moment darf aber der Richter doch nicht willkürlich bei jeder strafbaren Handlung eines Bundesbeamten irgend welcher Art im Urteil

[1]) Liszt, Strafrecht 607.
[2]) Laband I, 449.

zum Ausdruck bringen[3]) oder etwa deswegen eine schärfere Strafart anwenden, wenn er auch unbewusst leicht durch die immerhin ausgezeichnete Stellung eines Beamten beeinflusst werden kann, die Strafe höher anzusetzen als gegenüber jedem andern, weil diese Beamtenstellung ihrem Inhaber ganz besonders die Pflicht zu tadellosem Verhalten auferlegt. Die Wirkung der Beamteneigenschaft als Straferhöhungsgrund ist doch abhängig von einer gesetzlichen Bestimmung, die dem Richter diese Möglichkeit, eine schärfere Strafe anzuwenden, ausdrücklich gibt.

Nach dem Bundesstrafrecht sind solche uneigentliche Amtsvergehen, die also gegenüber Bundesbeamten besonders streng bestraft werden sollen:

1. Alle Delikte gegen den Bund, soweit sie eben nicht reine Amtsvergehen sind; dies sagt der Art. 58. In dieser strengen Beurteilung der Bundesbeamten kommt zum Ausdruck das zwischen Staat und Beamten bestehende besondere Treuverhältnis, das verletzt werden kann, auch ohne dass der Beamte in seiner eigentlichen Amtsführung sich etwas zu Schulden kommen lässt. Hieher sind zu rechnen a) alle im ersten Titel des zweiten Abschnittes genannten „Verbrechen gegen die äussere Sicherheit und Ruhe der Eidgenossenschaft“ (Art. 36–40); b) die im dritten Titel behandelten Verbrechen gegen die verfassungsmässige Ordnung und die innere Sicherheit“ (Art. 45–50); c) gemeine Verbrechen gegen den Bund, also namentlich Unterschlagung, Veruntreuung anvertrauter Gelder des Bundes oder von Wertgegenständen[4]), die dem Bunde von Privaten übergeben worden sind und die der Beamte in Ausübung seines Amtes in die Hände bekommt. Nach diesem Art. 58 sind auch zu behandeln die Unterschlagungen und ähnliche Vergehen der Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung; denn als deren Objekt ist der Bund aufzufassen, nicht der Private, der die betreffenden Wertgegegenstände dem Bunde übergeben hat. Dem Wortlaute des Art. 55 litt. *a* nach könnte man allerdings denken, dass die Unterschlagungen der Postbeamten in dieser Bestimmung besonders geregelt seien; indes spricht der Artikel nur von Briefen und Schriftpaketen, und aus dem ganzen Zusammenhang ergibt sich, dass

[3]) Dies nimmt Laband an, I, 449; aber liegt darin nicht doch auch eine Verletzung des Satzes „nulla pœna sine lege“?

[4]) Blumer-Morel III, 202.

damit nur die Verletzung des Postgeheimnisses infolge einer Unterschlagung bestraft werden soll, wenn nicht ein schwereres Vergehen vorliegt.[4a]) Infolgedessen sind auch die Strafbestimmungen milder als die Strafandrohungen für Unterschlagung, wie sie in den kantonalen Strafgesetzbüchern sich finden. d) Ferner ist hieher noch zu rechnen ein spezieller Fall, den das Bundesstrafrecht in Art. 68 aufstellt. Danach soll bei Beschädigung und Gefährdung von Post- und Eisenbahnzügen, wie sie Art. 67 näher bestimmt, gegenüber Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung und der Bundesbahnen ausser der gewöhnlichen Strafe noch eine Strafverschärfung durch Amtsentsetzung eintreten, in den Fällen der litt. *a)* immer, in solchen der litt. *b)* in schwereren Fällen. Die Strafverschärfung tritt ebenso ein bei Vergehen nach Art. 66, bei Handlungen, durch die die Benutzung der Telegraphenanstalt gehindert oder gestört wird. Dieser Spezialnorm sind aber nicht die Bundesbeamten allgemein unterworfen, sondern nur die Beamten der genannten staatlichen Betriebe. Indessen scheint mir doch etwas fraglich, ob die Absicht des Gesetzgebers auch nur so weit ging oder ob nicht die Strafverschärfung nur gegen solche Beamte einzutreten habe, die eine dieser unter Strafe gestellten Handlungen im Umfange des Verwaltungsressorts begehen, dem sie angehören; also nur gegen Telegraphenbeamte, die den Telegraphenbetrieb nach Art. 66, gegen Postbeamte, die einen Postwagen oder Postbahnzug, gegen Bahnbeamte, die den Eisenbahnbetrieb nach Art. 67 gefährden, es sei denn, dass sich ihre Dienstpflicht auch in die Nachbargebiete der andern Betriebe erstreckt, worauf Art. 67 litt. *b)* zur Anwendung käme.

2. Der Art. 58 des Bundesstrafrechts, der den Erschwerungsgrund der amtlichen Eigenschaft des Täters postuliert, verweist unter anderm, wie gesagt, auf die Art. 45 bis 50; auf dieselben Artikel bezieht sich aber auch der Art. 52, der sagt: wenn ein Kanton in der Art angegriffen werde, wie die Art. 45 bis 50 Handlungen gegen den Bund vorsehen, so seien diese Artikel analog anzuwenden, „sofern die betreffenden Handlungen Ursache oder Folge von Unruhen sind, durch welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlasst worden ist.“ Es kann sich nun fragen, ob die Art. 58 und Art. 52 auch ihrerseits auf einander bezogen werden können, d. h. ob auch gegenüber einem Bundesbeamten, der sich ein Vergehen gegen einen Kan-

---

[4a]) Bsbl. 1888, II, 823; 1898, I, 491 No. 18 u. 20; dabei wurde die Konkurrenz des kantonalen Strafrechts mit Art. 54 a) des B.-Str.-R. angenommen.

ton analog den in Art. 45 bis 50 genannten Vergehen gegen den Bund zu Schulden kommen lässt, der Erschwerungsgrund der Beamtenqualität angerechnet werden soll. Aus dem Gesetzestext lässt sich mit absoluter Genauigkeit nichts folgern, weil doch in Art. 58 nicht direkt auch auf Art. 52 verweisen wird. Man wird aber wohl trotzdem eine bejahende Antwort geben dürfen; denn mit der Stellung eines Bundesbeamten sind doch solche Vergehen gegen die kantonale Staatshoheit in besonderem Masse unvereinbar. Der Bundesbeamte soll möglichst unparteiisch über den politischen Differenzen in einem Kanton stehen und stets auf das Interesse des Bundes bedacht sein. Dieses wird aber unzweifelhaft gefährdet, wenn in einem Kanton grössere Unruhen entstehen, die sogar eine eidgenössische Intervention erfordern. In dem einzelnen Gliede muss sich auch das Ganze angegriffen fühlen; der Bundesbeamte verletzt daher direkt auch seine Treupflicht gegenüber dem Bunde. Eine strengere Beurteilung eines Bundesbeamten ist also doch gerechtfertigt.

3. Aehnlich wie bei einem Vergehen eines Bundesbeamten gegen einen Kanton liegt die Sache bei völkerrechtlichen Vergehen gegen einen fremden Staat, die im zweiten Titel des zweiten Abschnittes behandelt werden; auch auf solche Vergehen ist nach Art. 58 der Erschwerungsgrund der Beamteneigenschaft anzuwenden. Die Eidgenossenschaft als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft hat ein natürliches Interesse daran, dass Verbrechen gegen andere Mitglieder nicht ungerächt bleiben; der Bundesbeamte, der ein solches völkerrechtliches Verbrechen begeht, verletzt also auch seine Treupflicht gegen den Bund wenigstens indirekt, und ganz direkt, wenn sich aus seiner Tat gar diplomatische oder kriegerische Verwicklungen ergeben, eine Gefahr, die bei Verbrechen von Bundesbeamten grösser ist, weil schliesslich doch jeder Beamte in gewissem Masse Representant der Staatshoheit ist.

Bei all diesen politischen Verbrechen ist die Beamteneigenschaft nicht als absolutes Mass der Straferhöhung, sondern nur relativ zur Anwendung zu bringen; es muss auf die Art der Stellung ankommen, die der fehlbare Beamte im Organismus des Bundes einnimmt. Ein hoher Beamter wird also stets strenger zu beurteilen sein als irgend ein kleiner Subalternbeamter. Darauf aber, ob der fehlbare Beamte das Verbrechen in Ausnützung seiner amtlicher Stellung und deren Mittel oder als einfacher Bürger begangen hat, kommt es nicht an;

massgend ist die reine Tatsache, dass er zum Bunde in einem Beamtenverhältnis steht.

4. Mit den genannten Artikeln ist die Zahl der uneigentlichen Amtsdelikte, die das Bundesstrafrecht kennt, erschöpft. Die Liste ist aber im Vergleich mit andern Strafgesetzen, z. B. dem deutschen Reichsstrafgesetzbuch, nichts weniger als vollständig. Einmal finden sich im Bundesstrafrecht selbst einige Verbrechenstatbestände aufgestellt, die dem Rechtsgefühl als besonders schwer erscheinen müssen, wenn ein Bundesbeamter sie erfüllt; und doch sagt das Gesetz nicht, dass dabei die Beamteneigenschaft ein Straferhöhungsgrund sein soll. Ist es billig, dass ein Bundesbeamter, der sich einer Beschimpfung einer Bundesbehörde oder eines andern Verbrechens des fünften Titels schuldig macht, nur einem beliebigen Dritten gleich behandelt werden soll? Oder gar ein Beamter, der gegen den Art. 61, Fälschung von Bundesakten[5]), oder gegen Art. 62, falsche Zeugnisabgabe, verstösst? Sind nicht gerade diese letztern Fälle von besonders schwerwiegender Natur, wenn ein Bundesbeamter der Täter ist, wegen des natürlichen Vertrauens, das dem Inhaber eines öffentlichen Amtes entgegengebracht wird und schlechtweg entgegengebracht werden muss? Einen Beamten der Unwahrheit zu überweisen ist besonders schwer; also sollte auf solche Unwahrheit auch eine Straferhöhung erfolgen. Dies Resultat lässt sich vielleicht doch erreichen, wenn man hier eine andere Bestimmung des Bundesrechts beizieht, die schon früher angeführt wurde, die Littera *f* des Art. 53: Bestraft wird ein Beamter, „der sonst absichtlich seine Amtspflicht verletzt." Gegen die reine Anwendung dieses viel zu allgemein gehaltenen Satzes können sich aus den früher angeführten Gründen schwere Bedenken erheben; die ganze Natur des Strafrechts lässt ein solches allgemeines Delikt der Amtspflichtverletzung einmal nicht zu. Etwas anders aber, meine ich, liegt doch die Sache, wenn ein Bundesbeamter eines der genannten Verbrechen verübt und dadurch zugleich seine Amtspflicht, speziell seine Treupflicht verletzt. Da haben wir es mit einem ganz individuell bestimmten Tatbestand zu tun, mit dem die Amtspflichtverletzung nur in ideelle Konkurrenz tritt nach Art. 33 des Bundesstrafrechts. Den eigentlichen Grund der strafrechtlichen Verfolgung bildet also das spezielle Vergehen der Beschimpfung, der Urkundenfälschung etc.; das allgemeine Delikt der Amtspflichtverletzung kommt bei der Beurteilung nur als Strafschär-

[5]) Bsbl. 1891, II, 628.

fungsgrund in Betracht, nicht als besonderes eigenartiges Verbrechen. Das gleiche Verfahren hätte dann auch einzutreten bei der Beurteilung eines Beamten, der unter Verletzung seines Amtes ein Verbrechen begeht, das nicht unter der Strafgewalt des Bundes, sondern der Kantone steht, etwa eine Körperverletzung, einen Hausfriedensbruch und drgl. Auch hier besteht gewiss das Bedürfnis, den einfachen Bürger gegen solche Handlungen intensiver zu schützen; denn der Widerstand wird durch die einem Beamten als Representant des Staates innewohnende Autorität bedeutend erschwert. Hierbei kann von einer Anwendung des Art. 58 gewiss keine Rede sein; denn dort ist nur gesprochen 1. von den „in Art. 36 bis 50 bezeichneten Handlungen", worunter also nicht fallen die Art. 59 bis 62, und 2. von den „gemeinen (im Bundesstrafrecht nicht erwähnten) Verbrechen gegen den Bund", also nicht Verbrechen gegen Dritte[6]). Um die Beamteneigenschaft dabei als Straferhöhungsgrund beiziehen zu können, müsste man sich stützen auf den Art. 15 des Verantwortlichkeitsgesetzes; dadurch würde ähnlich wie durch Art. 33 des Bundesstrafrechts eine Idealkonkurrenz hergestellt zwischen dem gemeinen Verbrechen und der Amtspflichtverletzung, und es wäre die Möglichkeit gegeben, gegenüber Beamten solche Verbrechen schwerer zu bestrafen. Der Vorentwurf von 1894 stellt bei einer Reihe von Verbrechen die Verletzung der Amtspflicht ausdrücklich als Erschwerungsgrund hin, so z. B. in Art. 68, 71, 103; diese Bestimmungen gelten kraft der nun allumfassenden Strafgesetzgebungsgewalt des Bundes so gut für Bundes- wie für Kantonsbeamte, während bis jetzt die Kantone keine Macht hatten, Bundesbeamte nach ihren Normen über uneigentliche Amtsdelikte zu behandeln.

5. Unter die uneigentlichen Amtsvergehen ist noch eine besondere Gruppe von Delikten zu stellen, die Verletzungen der Militärstrafgesetze. Mit diesen hat es allerdings in so fern eine eigene Bewandtnis, als sie nicht gegenüber allen Bundesbeamten schlechthin, sondern nur gegenüber den Militärbeamten des Bundes als uneigentliche Amtsvergehen zu qualifizieren sind. Diese Personen heben sich also in zweifacher Richtung gegenüber andern Staatsbürgern ab, einmal als Militärpersonen gegenüber allen Zivilpersonen, und zweitens gegenüber den Zivilbeamten als Militärbeamte. Ihre Unterstellung unter das Militärstrafgesetz ist jedoch abhängig gemacht von gewissen Voraussetzungen:

[6]) Das Handbuch von Blumer-Morel scheint den Art. 58 auf alle gemeinen (d. h. im B.-Str.-R. nicht erwähnten) Verbrechen anzuwenden (III, 202); dies ist gewiss mit dem Wortlaut dieses Artikels nicht vereinbar.

a) Die Instruktoren sind nach dem Militärstrafrecht zu beurteilen wegen Vergehen, die sie verüben „während der Dauer der Kurse, denen sie zugeteilt sind, oder so lange sie in Militäranstalten Verwendung finden." Sonst sind sie zu behandeln wie andere Bundesbeamte.

b) Die Beamten und Angestellten der Militärverwaltung des Bundes sind dem Militärstrafrecht unterworfen „in Bezug auf Handlungen, welche die Landesverteidigung gefährden." Der Staat empfindet eben naturgemäss besonders lebhaft das Bedürfnis, sich vor solchen Handlungen zu schützen namentlich gegenüber diesen Personen, denen er kraft ihrer amtlichen Stellung seine tiefsten militärischen Geheimnisse der Landesverteidigung anvertrauen muss. In den andern Beziehungen stehen die Militärbeamten den Zivilbeamten gleich.

Für Militärvergehen ist massgebend die Militärstrafgerichtsordnung vom 28. Juni 1889, die das Verfahren bestimmt, und das Bundesgesetz über die Strafrechtspflege für die eidgenössischen Truppen vom 27. August 1851, das das materielle Strafrecht enthält.

§ 19.

Strafmittel und Strafverfahren.

I. Für die Amtsverbrechen, die nach Bundesrecht abzuurteilen sind, sind als Normen der Strafabmessung die Artikel 2 und folgende des Bundesstrafrechts anzuwenden.[1]) Danach kann erkannt werden auf Zuchthaus, Gefängnis, Landesverweisung, Amtsentsetzung, Verlust des Aktivbürgerrechts und Geldbusse. In der Zumessung der Quantität der Strafe ist dem erkennenden Gericht ein grosser Spielraum gelassen, so dass also das Gewicht der Strafhandlung möglichst berücksichtigt werden kann, stets jedoch mit Rücksichtnahme darauf, dass der Delinquent Bundesbeamter ist. Meist hat der Richter auch die Fakultät, die Strafart je nach der Bedeutung des Falls zu bestimmen; ja, er kann in vielen Fällen auch verschiedene Strafen gleichzeitig anwenden. In einigen Bestimmungen des Bundesstrafrechts ist dies ganz direkt vorgeschrieben. Lautet das Urteil auf Zuchthausstrafe, so muss daneben der Verlust des Aktivbürgerrechts ausgesprochen werden. Darin liegt nach Art. 7 die Unfähigkeit, ein öffentliches Amt zu bekleiden; der fehlbare Beamte

[1]) Für die andern Amtsverbrechen, also auch für gemeine Verbrechen gegen den Bund, kommt natürlich das betreffende kantonale Strafrecht samt seinen Strafnormen zur Anwendung.

muss also seines Amtes entsetzt werden. Ebenfalls eine zwingende Verbindung zweier Strafarten enthält Art. 6: Amtsentsetzung und Erklärung der Unfähigkeit zur Bekleidung eines öffentlichen Amtes, Art. 53: Geldbusse und Gefängnis event. Zuchthaus nach litt. *a, d, e,* Art. 56: Gefängnis und Geldbusse. Die schwersten Verbrechen der Beamten werden mit Freiheitsstrafe, Zuchthaus oder Gefängnis, bedroht; wo diese Strafarten aber alternativ zur Verfügung stehen, wie bei Missbrauch des Amtes zur Erzielung eines rechtswidrigen Gewinns, ist ihre Anwendung nicht dem Gutfinden des Richters überlassen, sondern abhängig gemacht von einem bestimmten Grenzwert (1000 Fr.), ein Operieren mit bestimmten Zahlen, dessen absolute Richtigkeit und Zweckmässigkeit recht zweifelhaft sein kann. In der Regel darf der Richter nur solche Strafen anwenden, die das Gesetz ausdrücklich in der angewandten Bestimmung androht. Eine Ausnahme machen der schon zitierte Art. 3 Abs. 2 (Verbindung von Zuchthaus mit ausnahmsloser Aberkennung aller Aktivbürgerrechte), ferner Art. 4 Abs. 5. Danach kann neben Gefängnisstrafe auch auf Amtsentsetzung erkannt werden überall, wo eben Gefängnis angedroht ist. Sonst ist aber Amtentsetzung nur da zulässig, wo das Bundesstrafrecht sie aufführt.[2]) Der Richter hat es also an und für sich durchaus nicht immer in der Hand, einen Beamten seines Amtes zu entsetzen, weil er ihn dessen nicht mehr für würdig hält, namentlich dann nicht, wenn er den Beamten nach kantonalem Rechte zu beurteilen hat.[3]) Wo das Bundesstrafrecht die Amtsentsetzung nicht ausdrücklich zulässt, kann eine Entlassung als Strafe höchstens auf dem Disziplinarwege erfolgen. Dem gegenüber ist gewiss die Normierung im Vorentwurf vorzuziehen. In dessen Art. 33 wird bestimmt: „Hat sich der Täter durch ein Verbrechen des Amtes, das er bekleidet, unwürdig gemacht, so entsetzt ihn der Richter des Amtes." Die strafrichterliche Amtsentsetzung ist nämlich bedeutend wirkungsvoller als die disziplinarische; denn sowohl nach dem Bundesstrafrecht (Art. 6) als auch nach dem Vorentwurf (Art. 33) soll der Strafrichter stets mit der Amtsentsetzung die Unfähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, für eine bestimmte Zeit aussprechen, für 2—10 Jahre nach dem Bundesstrafrecht, für 3—15 Jahre nach dem Vorentwurf. Innerhalb der für die Amtsvergehen gesetzlich bestimmten Straf-

[2]) Art. 54, 55, 57, 68.

[3]) Auch wenn das kantonale Recht auf das Delikt Gefängnis setzt; die Möglichkeit der Verbindung von Amtsentsetzung mit Gefängnis gilt nur für das Bundesstrafrecht.

grenzen wird die Strafe zugemessen nach den gewöhnlichen Grundsätzen. Es können also auch innerhalb der Beamtenschaft wieder Unterschiede in der Strafe für denselben Tatbestand eintreten; namentlich ist hieher zu zählen die Bestimmung des Art 31 litt. b. des Bundesstrafrechts, wonach die Strafe zu erhöhen ist, „je mehr und dringendere Verpflichtungen durch die strafbare Handlung verletzt worden sind." Im allgemeinen wird daher ein hoher Beamter strenger zu bestrafen sein als ein Subalternbeamter. Überhaupt bleiben neben den für Amtsverbrechen geltenden Spezialbestimmungen die Vorschriften des allgemeinen Teils des Bundesstrafrechts gegenüber Bundesbeamten natürlich auch in Kraft. Für den Versuch eines Amtsverbrechens sind massgebend Art. 14 ff, wobei die Beamteneigenschaft wie beim vollendeten Verbrechen in Betracht kommt. Begehen mehrere Beamte gemeinsam ein Amtsverbrechen, etwa ein Kollegium durch einstimmigen Beschluss, so sind sie nach Art. 20 alle als Urheber zu bestrafen. Diese Verantwortlichkeit kann ein Mitglied nur dadurch vermeiden, dass es bei der Beschlussfassung seine abweichende Ansicht als ausdrücklichen Protest zu Protokoll gibt; unterwirft es sich stillschweigend einem Mehrheitsbeschluss, so wird es eben haftbar wie die andern (Art. 3 Verantwortlichkeitsgesetz).

Den Bundesbeamten kommen selbstverständlich auch die allgemeinen Strafausschliessungsgründe gegebenen Falls zu gute. Hiebei ist eine Kuriosität unseres Bundesstrafrechts zu erwähnen, die in andern Staaten ihresgleichen nicht leicht finden dürfte. Nach Art. 28 sind nämlich „ an sich unerlaubte Handlungen straflos, wenn sie von einem Beamten in Folge eines bestimmten, auf dessen amtliches oder Dienstverhältnis sich beziehenden kompetenten Befehls der ihm vorgesetzten Behörde begangen worden sind." Diese Bestimmung in die Praxis umzusetzen muss doch höchst bedenklich erscheinen. Soweit darf die Gehorsamspflicht der Beamten gegenüber ihren Vorgesetzten nicht gehen, dass sie genötigt werden können, ein Amtsverbrechen zu begehen; nicht einmal der militärische Gehorsam verlangt eine solche Ausdehnung[4]). Was in einem frühern Abschnitte (Seite 111) über die Prüfungspflicht der Beamten, die sich auf die rein formale Seite der erhaltenen Befehle zu beschränken habe, gesagt wurde, kann sich nicht auf kriminelle Tatbestände beziehen. Ein Amtsvergehen ist für einen Beamten

---

[4]) Art. 29 der Vorschriften für die schweizerische Reiterei.

so leicht erkennbar[5]), dass das Verstecken hinter höhere Befehle allen Begriffen von der Verantwortlichkeit jedes normalen Menschen und besonders eines Beamten einfach Hohn spricht. Dass die Vorgesetzten, die den Befehl erteilt haben, dafür voll verantwortlich sein sollen, also die für den eigentlichen Täter bestimmte Strafe wegen des Amtsverbrechens oder Versuchs verwirkt haben, ist gewiss am Platze; darin stimmt der Schlusssatz des Art. 28 des Bundesstrafrechts auch mit dem § 357 des deutschen Reichsstrafgesetzbuches überein. Dass aber der wirkliche Täter straflos ausgehen soll, das geht zu weit. Deshalb verwirft der Vorentwurf den Satz, dass der Beamte, der auf höheren Befehl ein Amtsverbrechen begangen hat, straflos bleiben soll; dagegen bestimmt er, dass der höhere Befehl unter Umständen als Milderungsgrund in Betracht kommen soll[6]), ein Satz, mit dem man wohl einverstanden sein kann.

Für die Verjährung von Amtsdelikten bestehen keine Spezialnormen; es kommen deshalb die gewöhnlichen Bestimmungen über diesen Punkt zur Anwendung. Soweit also ein Amtsdelikt nach Bundesstrafrecht zu beurteilen ist, muss die Verjährungsfrist nach dem siebenten Titel des Bundesstrafrechtes bemessen werden.[7])

II. Bezüglich Verfahren und Gerichtsstand bei der Verfolgung von Amtsdelikten hat die Bundesgesetzgebung für empfehlenswert gehalten, teilweise Abweichungen von den gewöhnlichen Regeln eintreten zu lassen.

1. In gewissen Fällen muss, bevor das ordentliche Verfahren eingeleitet werden kann, die Zustimmung der Oberbehörde des fehlbaren Beamten eingeholt werden, die in einem besondern Vorverfahren sich darüber schlüssig macht. Ein solches Vorverfahren hat sich stets zu richten nach den Vorschriften, die im Verantwortlichkeitsgesetz von 1850 aufgestellt sind[8]). Die Bedingungen des Eintritts eines Vorverfahrens sind etwas verschieden, je nachdem es sich handelt um Beamte, die von der Bundesversammlung, oder um solche, die vom Bundesrat gewählt sind. Für die strafgerichtliche Verfolgung der

---

[5]) Namentlich, wenn, wie im B.-Str.-R. Art. 11, in der Regel Vorsatz gefordert wird.

[6]) Vorentwurf Art 39.

[7]) Art. 34 f, auf die der Art. 9 des Verantwortlichkeitsgesetzes hinweist.

[8]) Diese Vorschriften über ein Vorverfahren werden ausdrücklich vorbehalten durch Art. 4, Abs. 2 des B.-G. über die Bundesstrafrechtspflege von 1851.

ersteren muss zuerst die Zustimmung der Bundesversammlung eingeholt werden, wenn sich das Delikt auf die amtliche Stellung der betreffenden Beamten bezieht[9]) (Art. 18 des Verantwortlichkeitsgesetzes). Diese Bestimmung ist wohl sinngemäss anzuwenden auf alle Amtsvergehen, sowohl eigentliche wie uneigentliche, da dabei stets die gesamte amtliche Stellung dieser Beamten in Betracht kommt. Wird eine Kriminalklage wegen eines Amtsvergehens geltend gemacht, so muss der Bundesrat sie der Bundesversammlung vorlegen, wozu diese besonders einzuberufen ist, wenn nicht eine Sitzung innerhalb Monatsfrist bevorsteht.[10]) In einer ersten Sitzung wird nach „Anhörung der allfälligen mündlichen oder schriftlichen Erklärungen des Beteiligten" über die Vorfrage der Erheblichkeit Beschluss gefasst. Wird diese Frage von einem der Räte definitiv verneint, so ist der Gegenstand erledigt, es kann also keine weitere Verfolgung eintreten. Im andern Fall ernennt jeder Rat eine Kommission, die die Sache zu untersuchen hat, indem sie dem Beamten Gelegenheit zur Verteidigung gibt und alle Akten prüft. Frühestens 6 Tage nach der ersten Beratung finden die Verhandlungen über den Bericht dieser Kommission im Plenum jedes Rates statt, wobei wiederum der angeklagte Beamte zu Wort kommen soll. Um ihm zu ermöglichen, sich in vollem Umfange zu verteidigen, ist ihm überdies das Recht eingeräumt, mindestens 24 Stunden vor den Ratsverhandlungen Einsicht in den Kommissionsbericht zu nehmen[11]). Erst wenn jetzt beide Räte ordnungsgemäss ihre Zustimmung zur Klagerhebung geben, ist der Weg zu den Strafgerichten geöffnet. Durch diesen Beschluss werden die betreffenden Beamten eo ipso in ihrem Amte suspendiert, und die Bundesversammlung wählt Ersatzmänner[12]). — Kriminalklagen gegen die vom Bundesrat gewählten Beamten sind dagegen nur dann an die Zustimmung einer Oberbehörde gebunden, wenn sie die amt-

---

[9]) Für Vergehen, die nicht im Zusammenhang mit ihrer Amtsstellung stehen, gilt Art. 1 des Garantiegesetzes von 1851.

[10]) Art. 19. Es ist darin freilich nur von den Mitgliedern des Bundesrates die Rede; aus der Titelüberschrift muss man aber wohl annehmen, dass dieser Artikel auch für die andern von der Bundesversammlung gewählten Beamten gilt. Es handelt sich gewiss nur um ein Redaktionsversehen.

[11]) Art. 20 ff. Verantwortlichkeitsgesetz.

[12]) Dass diese nur provisorisch gewählt werden, nicht etwa für den ganzen Rest der laufenden Amtsdauer, ergibt sich aus dem Gesamtcharakter dieser Bestimmungen; denn wenn der angeklagte Beamte freigesprochen wird, tritt er sofort wieder in seine amtlichen Funktionen ein.

lichen Funktionen des Beamten betreffen[13]), wenn es sich also handelt um eine Verletzung der dem Beamten speziell durch sein Amt auferlegten Verpflichtungen. Es fallen deshalb nicht alle Amtsvergehen hieher, sondern hauptsächlich nur die eigentlichen, von den uneigentlichen nur solche, die in engster Verbindung stehen mit den Spezialamtspflichten des Beamten, nicht alle, wo überhaupt die amtliche Stellung in Betracht kommen könnte[14]). Für eine kriminelle Verfolgung dieser Beamten wegen solcher Handlungen muss die Zustimmung des Bundesrates eingeholt werden nach Art. 41 des Verantwortlichkeitsgesetzes; dafür ist aber kein besonderes kontradiktorisches Verfahren vorgesehen. Gegen einen die Zustimmung verweigernden Beschluss steht die Möglichkeit der Beschwerdeführung bei der Bundesversammlung offen. Wird die Anklage von der einen oder andern Behörde gestattet, so tritt auch hier sofortige Suspension ein[15]). Für die Verfolgung wegen anderer Amtsvergehen, die nur mit dem Beamtenverhältnis im Allgemeinen, nicht mit den speziellen Amtsfunktionen zusammenhängen, ist eine Zustimmung des Bundesrates nicht nötig[16]).

2. Auch betreffend den Gerichtsstand für Amtsvergehen enthält das Bundesrecht einige besondere Regeln. In der Bundesverfassung wird die Kompetenz des Bundesgerichtes und zwar der Bundesassisen anerkannt in allen Fällen, „wo von einer Bundesbehörde die von ihr ernannten Beamten dem Bundesgericht zur strafrechtlichen Beurteilung überwiesen werden“[17]). Nach dem Text dieses Artikels kann also jederzeit eine Bundesbehörde ein Vergehen, das ein von ihr gewählter Beamter sich zu schulden kommen lässt, an die Bundesassisen überweisen[18]); sie muss es aber nicht unter allen Umständen tun, wenn ihr der Fall etwa nicht wichtig genug scheint; indessen ist ihr Recht

---

[13]) Art. 41, Verantwortlichkeitsgesetz. Bsbl. 1899, I, 414. Ullmer, No. 538.

[14]) Bei den vom B.-R. gewählten Beamten ist also die Zahl der Fälle, für die eine Zustimmung der Oberbehörde zur Klagerhebung nötig ist, geringer als bei den von der B.-Vers. gewählten Beamten.

[15]) Dies ist zwar im Verantwortlichkeitsgesetz für diesen Fall nicht ausdrücklich gesagt, ergibt sich aber aus Art. 40.

[16]) Art. 40 des Verantwortlichkeitsgesetzes scheint zwar etwas derartiges doch anzunehmen; aber wenn diese Absicht bestünde, wäre sie doch gar zu undeutlich ausgedrückt.

[17]) B.-V. von 1848, Art. 104, litt. *a*, von 1874, Art. 112, Ziff. 4.

[18]) Vorausgesetzt eben, dass sie überhaupt ihre Zustimmung zur Strafverfolgung in einem Vorverfahren zu geben oder zu verweigern kompetent war.

dazu wohl unbestreitbar[19]). Mit dieser Verfassungsbestimmung harmonieren nun allerdings einige andere Bestimmungen des Bundesrechtes nicht ganz, die sich als bindende Beschränkungen dieser Kompetenz der Bundesbehörden geben, indem sie in einzelnen Fällen für Amtsvergehen von Bundesbeamten statt der Bundesassisen ein anderes Forum festsetzen. Ich glaube aber, dass diese Bestimmungen nicht die Kraft haben, den genannten Verfassungsartikel abzuändern, sondern höchstens zu ergänzen, so dass sie nur neben der Ueberweisung an die Bundesassisen für bestimmte Fälle die Möglichkeit stellen, die Sache vor einem andern Gerichte behandeln zu lassen. Es wäre ja gewiss undurchführbar, wegen geringer Amtsvergehen gleich den ganzen Apparat der Bundesassisen in Funktion zu setzen; aber die Möglichkeit, dies zu tun, besteht nach dem genannten Verfassungsartikel. Für die von der Bundesversammlung gewählten Beamten besteht allerdings gar kein anderer Weg zur Verfolgung von Vergehen, in amtlicher Stellung begangen, als die Beurteilung durch die Bundesassisen; denn jeder solchen Anklage muss ein Vorverfahren bei der Bundesversammlung vorangehen, und dieses kann nur endigen mit einer Verweigerung der Zustimmung zur Klagerhebung oder mit der Ueberweisung an die Bundesassisen nach Art. 25 des Verantwortlichkeitsgesetzes. Dabei ist kein Unterschied zu machen, ob die von diesen Beamten in ihrer amtlichen Stellung begangenen Verbrechen im Bundes- oder im kantonalen Strafrecht normiert sind. Freilich scheint für letztere der Art. 75 des Bundesstrafrechts anzuordnen, dass sie von den Behörden des Kantons, in dem das Verbrechen stattgefunden hat, zu beurteilen seien. Indessen glaube ich demgegenüber doch der Ansicht des Staatsrechtes von Blumer-Morel[20]) beipflichten zu müssen, wonach der Art. 75 des Bundesstrafrechts sich nicht bezieht auf die von der Bundesversammlung gewählten Beamten. Einmal wird ja durch Art. 77, litt. *c* des Bundesstrafrechts das Verantwortlichkeitsgesetz in toto vorbehalten; überdies darf man wohl aus der Entstehungsgeschichte dieses Art. 75 schliessen, dass er nicht auf die von der Bundesversammlung gewählten Beamten gemünzt ist. Es wäre in der Tat sonderbar, wenn alle nichtamtlichen

[19]) Jedenfalls ist daraus kein „verfassungsmässiger Grundsatz" herauszulesen, der eine Uebertragung der Strafgerichtsbarkeit an kantonale Gerichte wegen Amtsvergehen von Bundesbeamten ausschliesst. Ullmer I. No. 388.

[20]) III, 202 und 203. Dasselbe galt auch für den Art. 74, der aber durch Art. 227 des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege aufgehoben wurde.

Vergehen dieser Beamten vor das Bundesgericht kommen müssten, die amtlichen aber teilweise nicht. Eher liesse sich etwa fragen, ob vielleicht bei Vergehen, die im Bundesstrafrecht normiert sind, die Kompetenz des durch das Gesetz über die Bundesrechtspflege von 1893 neu geschaffenen Bundesstrafgerichtes gegenüber den von der Bundesversammlung gewählten Beamten begründet werden könnte nach Art. 125 dieses Gesetzes. Auch dies ist indessen nicht anzunehmen, da offenbar der Art. 125 das Bundesstrafgericht in Parallele zu den kantonalen Gerichten stellt, also für dieses dieselben Erwägungen massgebend sind. Nach Art. 25 des Verantwortlichkeitsgesetzes und Art. 112, Abs. 4 der Bundesverfassung sind daher für Vergehen, die ein von der Bundesversammlung gewählter Beamter in amtlicher Stellung begeht, nur die Bundesassisen zuständig.

Auch die vom Bundesrat gewählten Beamten können in Anwendung des Art. 112 der Bundesverfassung von ihrer Wahlbehörde, dem Bundesrat, an die Bundesassisen zur strafrechtlichen Beurteilung überwiesen werden, wenn diesem die Bundesgesetzgebung überhaupt die Möglichkeit gewährt, sich über die Erheblichkeit einer Anklage auszusprechen und die Sache an das Bundesgericht zu überweisen. Dies ist aber nach Art. 41 des Verantwortlichkeitsgesetzes nur der Fall bei Kriminalklagen über die amtlichen Funktionen eines Beamten[21]), es sei denn, dass die Kompetenz der Assisen sich schon aus andern Gründen ergibt, die in Art. 112 der Bundesverfassung und Art. 73 des Bundesstrafrechts aufgeführt sind. Ist jedoch die Beurteilung durch die Bundesassisen überhaupt ausgeschlossen oder hält sie der Bundesrat nicht für rätlich, so können Amtsvergehen dieser Bundesbeamten je nach ihrer Natur in die Kompetenz des Bundesstrafgerichts oder der kantonalen Gerichte fallen. Handelt es sich um ein in amtlicher Stellung begangenes Verbrechen, das im Bundesstrafrecht normiert ist, so fällt es in die Kompetenz des Bundesstrafgerichtes, wenn sich nicht auf die eine oder andere Weise die Zuständigkeit der Bundesassisen ergibt. Freilich sagt Art. 40 des Verantwortlichkeitsgesetzes, dass solche Vergehen vom Bundesrat an das Bundesgericht, d. h. an

[21]) Der Art. 14 spricht allerdings von Handlungen, die ein Beamter „kraft seiner amtlichen Stellung" begangen oder angeordnet habe. Aber etwas „kraft seiner amtlichen Stellung" tun, kann in diesem Zusammenhang nichts anderes bedeuten als etwas in Ausübung der „amtlichen Funktionen" tun; der Art. 14 bezieht sich nicht schlechthin auf Vergehen, die nur mit der amtlichen Stellung im Allgemeinen zusammenhängen.

die Bundesassisen zu weisen seien; allein man muss wohl annehmen, dass dieser Artikel schon durch Art. 74 des Bundesstrafrechts obsolet geworden ist[22]). Danach sollen diese Fälle in der Regel den kantonalen Gerichten übergeben werden, nur ausnahmsweise den Bundesassisen. Dieser Art. 74 seinerseits ist aber wieder aufgehoben worden durch Art. 227, Ziff. 6 des Organisationsgesetzes der Bundesrechtspflege, so dass jetzt wohl Art. 125 dieses Gesetzes für die genannten Fälle massgebend ist. Also wird die Bundesanwaltschaft die Anklage in der Regel vor dem Bundesstrafgericht zu stellen haben, ohne dass der Bundesrat erst noch die Sache diesem Gerichte besonders zu überweisen hätte. Dabei steht es gemäss Absatz 2 dieses Art. 125 dem Bundesrat immer noch frei, die Untersuchung und Beurteilung solcher Straffälle den kantonalen Behörden zu übergeben. Aus der Fassung und der Stellung dieses Absatzes ergibt sich jedoch, dass die Kompetenz kantonaler Gerichte nur ausnahmsweise begründet werden soll[23]). Andere Verbrechen, die von Beamten in ihrer amtlichen Stellung begangen worden, die aber nicht in der eidgenössischen Kriminalgesetzgebung vorgesehen sind („gemeine Verbrechen" nennt sie das Bundesstrafrecht), sind selbstverständlich zu beurteilen nach den Gesetzen des Kantons, wo sie begangen wurden; kompetent für diese Fälle sollen nach Art. 75 des Bundesstrafrechts die Strafbehörden des nämlichen Kantons sein. Blumer-Morel[24]) und ebenso Kaiser finden nun aber, dass dieser Art. 75 in schroffstem Widerspruch stehe zum Art. 41 des Verantwortlichkeitsgesetzes, das doch durch Art. 77 *c* desselben Bundesstrafrechtes in toto vorbehalten worden sei; dieser Widerspruch könne nur gelöst werden durch die Annahme, dass das jüngere Gesetz dem ältern derogiere, dass also Art. 41 des Verantwortlichkeitsgesetzes ausser Kraft getreten sei und daher allein die kantonale Jurisdiktion berufen sei zu sprechen. Ich glaube aber, dass die beiden Artikel sich in ihrem Inhalte doch

---

[22]) Blumer-Morel III, 204. Durch die wieder eingeführte Institution der Bundesanwaltschaft scheint mir nach Art. 4, Abs. 2 des Bundesstrafrechtspflegegesetzes (trotz des dortigen Vorbehaltes des Verantwortlichkeitsgesetzes) ein Einschreiten des Bundesrates nach Art. 40 desselben gewissermassen an Stelle der Bundesanwaltschaft ganz ausgeschlossen, wenn ihm nicht wie in Art. 41 ein Recht gegeben ist, seine Zustimmung zur Klagerhebung zu erteilen oder zu verweigern; und davon sagt ja der Art. 40 so wie so nichts.

[23]) Gleichwohl scheint aber in der Praxis des Bundesrates die Ueberweisung an kantonale Gerichte die Regel zu sein. Bsbl. 1900, I, 850.

[24]) Blumer-Morel III, 203. Kaiser, schweizer. Staatsrecht III, 27—28.

nicht decken. Das Verantwortlichkeitsgesetz spricht in Art. 41 von „Kriminalklagen gegen Beamte über ihre amtlichen Funktionen“; diese Bezeichnung ist doch enger als diejenige des Art. 75 des Bundesstrafrechts „gemeine Verbrechen, welche von Beamten des Bundes in ihrer amtlichen Stellung begangen worden sind“; also kann der speziellere Fall des Verantwortlichkeitsgesetzes trotz des Art. 75 des Bundesstrafrechts als durch Art. 77, litt. *c* vorbehalten gelten. Danach bedürfen also nur Klagen wegen Verbrechen, die in Ausübung amtlicher Funktionen begangen wurden, der Zustimmung des Bundesrates und können dann vor das Bundesgericht gebracht werden, während alle andern in amtlicher Stellung überhaupt begangenen Verbrechen vor die kantonalen Gerichte gehören nach Art. 75 des Bundesstrafrechts.

Wie bei allen Prozessen ist es auch bei Klagen gegen Bundesbeamte Sache der Gerichte selbst, über die Zuständigkeit zu urteilen[25]) und die Klage abzuweisen, wenn die nötigen Voraussetzungen nicht gegeben sind, wenn also etwa die erforderliche Einwilligung der Oberbehörde nicht zuvor eingeholt worden ist. Deshalb ist gewiss der Art. 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes als obsolet anzusehen[26]). Ebenso steht es mit dem Art. 15, wonach, wenn ein Bundesbeamter durch dieselbe Handlung die Zuständigkeit sowohl der kantonalen wie der Bundesstrafgerichtsbarkeit begründet, auch wieder zuerst der Bundesrat sich mit der betreffenden Kantonsregierung über die Kompetenz auseinandersetzen soll, nötigenfalls unter Anrufung des Bundesgerichtes; dieses soll dann in dem Sinne entscheiden, dass das schwerere Vergehen die Kompetenz begründen, das leichtere als Erschwerungsgrund in Betracht kommen solle. Der Einfluss des schwereren Delikts auf die Kompetenzbestimmung in solchen Fällen beruht so wie so auf einem allgemeinen Grundsatz[27]); deshalb ist ein Eingreifen des Bundesrates gar nicht nötig, oder sogar direkt unzulässig; die Regelung dieser Fragen ist Sache der Gerichte selbst. Gleichfalls enthält Art. 16 einen allgemein gültigen

[25]) B.-G. über die Organisation der Bundesrechtspflege Art. 26.

[26]) Danach konnte ein Bundesbeamter, wenn er, vor einem kantonalen Gerichte belangt, die Kompetenz der Bundesgerichtsbarkeit behauptete, den Bundesrat veranlassen, die Kompetenz mit der Kantonsregierung zu erörtern; bei Widerspruch dieser Regierung gegen den Entscheid des B.-R. sollte dann erst Ueberweisung des Konfliktes an das Bundesgericht erfolgen. Dass für das Eingreifen einer kantonalen Regierung dabei kein Platz mehr ist, ergibt sich aus einem Bericht der Bundesanwaltschaft, Bsbl. 1899, I, 414.

[27]) Deutsche Strafprozessordnung § 2; zürcherisches Rechtspflegegesetz § 755.

Satz; danach soll, wenn ein Bundesbeamter gleichzeitig durch verschiedene Handlungen sowohl der kantonalen wie der Bundesstrafgerichtsbarkeit verfallen ist, Prävention für die erste Beurteilung massgebend sein. Diejenige Behörde, der die spätere Verfolgung zufällt, darf indessen von der andern die angemessenen Sicherheitsmassregeln verlangen.

Dass auch die vom Bundesrat gewählten Beamten infolge einer strafgerichtlichen Verfolgung in ihrem Amte suspendiert werden sollen, sagt das Verantwortlichkeitsgesetz nur beiläufig in Art. 40 mit Bezug auf die in der eidgenössischen Kriminalstrafgesetzgebung vorgesehenen Delikte. Es ist aber wohl sinngemäss, dass die Suspension auch bei diesen Beamten wie bei den von der Bundesversammlung gewählten Beamten infolge jedes Verfahrens wegen eines Amtsvergehens eintreten kann[28]). Die Suspension dauert dann bis zum gerichtlichen Urteil.

Für die Beamten, die der Militärstrafgerichtsbarkeit unterliegen, bestimmt sich der Gerichtsstand nach der Militärstrafgerichtsordnung von 1889. Danach sind die Divisionskriegsgerichte kompetent für solche Fälle. Nur zur Beurteilung des Generalstabschefs und der Waffenchefs wird ein ausserordentliches Militärgericht zusammenberufen, bestehend aus denselben Personen, wie wenn es sich handelt um ein Verfahren gegen den Oberbefehlshaber, die Armeekorpskommandanten, deren Stabschefs und die Divisionäre, alles Kommandostellen, zu denen allenfalls auch Bundesbeamte gelangen können; wenn letzteres eintritt, so wird dadurch auch für solche Bundesbeamte dieser besondere Gerichtsstand begründet.

II. Abschnitt.

Die disziplinarische Verantwortlichkeit.

§ 20.

Die Disziplinarvergehen.

Mit den Mitteln des Strafrechts kann der Bund gegen pflichtsäumige Beamte nur dann vorgehen, wenn deren Pflichtvernachlässigung speziell den Tatbestand eines kriminellen Vergehens, das in der Bundes-

[28]) Wie nach § 27 des deutschen Reichsbeamtengesetzes.

strafgesetzgebung vorgesehen ist, bildet. Dies trifft aber im Allgemeinen nur bei schweren Dienstvergehen zu. Daneben gibt es jedoch noch eine Unmasse leichterer Dienstvergehen, die im Strafrecht nicht behandelt sind; diese kann der Bund doch auch nicht ungestraft lassen. Eine Zivilklage ist, wenn auch nicht rechtlich, so doch tatsächlich, in der Regel unmöglich[1]), weil der Natur der staatlichen Verwaltungsgeschäfte nach eine Umrechnung des Staatsinteresses an ihrer pünktlichen Besorgung in eine bestimmte Summe kaum möglich ist. Deshalb macht der Bund den Beamten gegenüber Gebrauch von der Gewalt, die ihm kraft seiner Eigenschaft als Dienstherr zusteht: er geht bei Pflichtverletzungen gegen sie auf dem Disziplinarwege vor. Gewöhnlich werden die Disziplinarbestimmungen als ein Spezialstrafrecht der Beamten bezeichnet[2]). Dies scheint auch die Auffassung des Bundesrechtes zu sein; denn in Art. 77 *d* des Bundesstrafrechtes werden vorbehalten „die in den Bundesgesetzen vorgesehenen Disziplinarbefugnisse der Administrativbehörden". Durch den Vorbehalt wird die Gleichartigkeit des allgemeinen und des Disziplinarstrafrechts anerkannt; sie sollen sich nur ihrem Umfange nach gegen einander abheben. Nun hat aber Laband[3]) gewiss überzeugend dargetan, dass diese Anschauung falsch ist. Disziplinarrecht und Strafrecht sind gar nicht gleichartig; sie beruhen auf ganz verschiedenen Fundamenten und können nicht als Aeste desselben Stammes angesehen werden. In seinem Strafrecht tritt der Bund auf als Inhaber der höchsten Staatsgewalt, die allen Staatsangehörigen gegenüber wirksam wird. Eine spezielle Anwendung dieser Staatsgewalt gegenüber den Beamten sind die Bestimmungen über reine und gemischte kriminelle Amtsvergehen; diese kann man als Beamtenspezialstrafrecht bezeichnen, sie sind qualitativ dem allgemeinen Strafrecht zu vergleichen, von dem sie sich nur quantitativ unterscheiden. Das Disziplinarrecht dagegen beruht auf der eigentlichen Dienstgewalt, die dem Bunde als Dienstherr gegenüber seinen Beamten zusteht; es ist also etwas ganz anderes als das Straf-

---

[1]) Ich halte eine Zivilklage auf das Erfüllungsinteresse, wenn es sich taxieren lässt, nicht für ausgeschlossen durch die rechtliche Natur des Beamtenverhältnisses; nur tatsächlich wird sie unmöglich sein. Laband I, 464 sagt dagegen, dass sie ganz ausgeschlossen sei, weil das Beamtenverhältnis öffentlich-rechtlich sei, der Staat sei beschränkt auf die Disziplinargewalt, die ihm die fehlende Kontraktsklage ersetzen soll und muss.

[2]) G. Meyer, Staatsrecht, p. 474.

[3]) Laband, Staatsrecht I, p. 463.

recht. Deshalb ist es unmöglich, eine prinzipielle Grenzlinie zwischen diesen beiden ungleichartigen Gebieten zu ziehen; nur zwischen allgemeinem Strafrecht und Spezialstrafrecht ist dies möglich. Die Disziplinarvergehen sind keine Abart der kriminellen Amtsvergehen, sondern ein Ding sui generis. Allerdings besteht eine äussere Aehnlichkeit zwischen ihnen, indem ihnen analoge, unter Umständen sogar gleiche Tatbestände zu Grunde liegen können; aber ihrer innern Natur nach sind sie verschieden, wie auch nach ihrer Behandlung. Die kriminellen Amtsvergehen muss nämlich der Bund verfolgen, weil sie die in den Strafgesetzen verkörperte öffentliche Rechtsordnung verletzen[4]); er ist dies nicht nur sich selber, sondern der Gesamtheit schuldig. Die disziplinaren Pflichtverletzungen dagegen kann der Staat auch ungeahndet lassen, wenn er vielleicht glaubt, dies sei für seine Interessen günstiger; denn sie sind ein reines Internum der Staatsverwaltung, bei ihnen kommt nur die Verletzung des zwischen Bund und Beamten bestehenden Dienstverhältnisses in Betracht, das die Oeffentlichkeit weiter nichts angeht. Laband[5]) stellt daher die Disziplinarstrafgewalt nicht in Vergleich mit dem öffentlichen Strafrecht, sondern mit dem Privatrecht. Danach ist die Disziplinargewalt der Ersatz für die dem Staate fehlende Kontraktsklage vor den Zivilgerichten. Allerdings nimmt Laband unter Hinweis darauf, dass das Beamtenverhältnis dem öffentlichen Rechte angehöre, an, dass eine solche Kontraktsklage von Rechts wegen ausgeschlossen sei. Meiner Ansicht nach ist dies aber nur eine Folge der tatsächlichen Verhältnisse; denn auch aus einem öffentlichen Rechtsverhältnis können ja Ansprüche entstehen, die vor den Zivilgerichten einklagbar sind; sie sind also wohl nicht zivilrechtlich, aber zivilgerichtlich[6]). Die Disziplinargewalt ist daher nicht als Ersatz für die überhaupt fehlende Kontraktsklage zu betrachten, sondern als deren notwendige Ergänzung für alle Fälle, wo eine solche Klage überhaupt nicht möglich ist oder zum Schutz der Staatsinteressen nicht

[4]) Es sei denn, dass es sich um ein Antragsdelikt handelt wie in Art. 59, B.-Strf.-R., oder dass die Oberbehörde ihre Zustimmung zur Klagerhebung verweigert, eine Massregel, die immer etwas Bedenkliches hat; denn dadurch wird nicht urteilsmässig festgestellt, dass kein Amtsverbrechen vorliege, sondern nur, dass keine Verfolgung zugelassen werde, auch wenn allenfalls der vorliegende Tatbestand sich als Amtsvergehen qualifizieren möge.

[5]) Laband I, 463.

[6]) Der Ausdruck Zivilklage in Art. 5 des Verantwortlichkeitsgesetzes bezeichnet ja auch nur den Weg der Geltendmachung des Anspruchs, nicht die rechtliche Natur.

ausreicht. In dieser Disziplinarbefugnis hat der Bund das Mittel in der Hand, die gehörige ordentliche Erfüllung aller Amtspflichten zu erzwingen, auch ohne dass ihm die Strafgesetzgebung erst noch Hülfe leisten muss. Die Disziplinargewalt hat ihren Grund in dem Vertrage, auf dem das Beamtenverhältnis beruht; durch den Eintritt in den Dienst des Bundes hat sich der Beamte ihr freiwillig unterworfen. Als Analogon aus der Sphäre des Privatrechts lässt sich daneben stellen die Bussengewalt, die sich ein Fabrikherr durch die Fabrikordnung wahrt[7]); auch sie hat den Zweck, die Kontraktsklage, die ja auch in vielen Fällen praktisch unmöglich ist, zu ergänzen. An ihre Stelle tritt dadurch ein direktes Zwangsmittel, das allein abhängt von der Tatsache der Pflichtverletzung ohne Nachweis eines erlittenen Schadens, dessen Schätzung und Beweis doch in der Regel unmöglich ist; ein Verfahren vor den ordentlichen Zivilgerichten ist dabei ausgeschlossen. Ganz ähnlich ist also auch die Disziplinargewalt des Staates ein Ersatz für die Kontraktklage, beruhend auf der Dienstherrlichkeit des Staates und dem Gewaltverhältnis zwischen ihm und seinen Beamten, nicht, wie die Bestimmungen über die kriminellen Amtsvergehen, auf der öffentlichen Strafgewalt des Bundes.

Daraus, dass das Disziplinarrecht nicht als Spezialstrafrecht der Beamten anzusehen ist, ergibt sich die Erklärung für eine Maxime, die sonst schlechtweg unvereinbar wäre mit den Prinzipien des Strafrechts. Für das Verhältnis von Strafrecht und Disziplinarrecht tritt nämlich der Satz „ne bis in idem“ ausser Wirkung[8]); derselbe Tatbestand kann unter Umständen strafrechtlich und disziplinarisch geahndet werden. Dies ist aber einfach unmöglich, wenn durch eine Handlung das allgemeine Strafrecht und ein Spezialstrafrecht, etwa das Militärstrafrecht oder das Beamtenstrafrecht, d. h. die Bestimmungen über Amtsverbrechen, zugleich verletzt werden; durch die Anwendung des einen Rechts wird die des andern für immer ausgeschlossen. Strafrecht und Disziplinarrecht aber sind nicht zwei Begriffe, die sich gegenseitig ausschliessen, ebenso wenig wie sie einander

[7]) Laband nennt statt dessen das Züchtigungsrecht der Eltern gegenüber den Kindern, des Schiffführers gegenüber der Mannschaft; diese Beispiele passen wohl für Labands Auffassung, weil dabei wirklich eine Kontraktsklage ausgeschlossen ist.

[8]) G. Meyer, p. 474. Laband I, 468 f. Dieser Satz ist wohl auch aus Art. 77, litt. *d* des B.-Strf.-R. herauszulesen; dort werden vorbehalten die in den Bundesgesetzen vorgesehenen Disziplinarbefugnisse der Administrativbehörden.

bedingen; sie stehen überhaupt in gar keinem innern Zusammenhang. Die diesen Bestimmungen entsprechenden Verfahren können ebenso wohl einzeln als auch neben einander vorkommen. Weil dies Verhältnis von Straf- und Disziplinarverfahren sich aus ihrer innern Natur ergibt, muss es auch für unser Bundesrecht bestehen, wenn auch darin nichts ausdrücklich über diesen Punkt festgesetzt ist; das Bundesrecht leugnet aber auch nicht diese Coexistenz. Wenigstens werden gegenüber dem Bundesstrafrecht vorbehalten alle Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes, eingeschlossen die Disziplinarbestimmungen, ebenso auch die in den Bundesgesetzen vorgesehenen Disziplinarbefugnisse der Administrativbehörden[9]). Wenn eben die Voraussetzungen des einen oder andern Verfahrens vorhanden sind, so tritt es ein ohne Rücksicht auf das andere. Trotz Freisprechung eines Beamten durch den Strafrichter kann ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden, wenn die fragliche Handlung sich zwar nicht als kriminelles Amtsvergehen, aber doch als Pflichtverletzung qualifiziert; ebenso, wenn der Strafrichter zwar einen Beamten verurteilt, aber nicht die Kompetenz hat, ihn des Amtes zu entsetzen, während doch die Bundesregierung findet, der Beamte habe sich seines Amtes unwürdig gemacht. Lautet allerdings das strafrichterliche Verdikt auf Amtsentsetzung, so ist ein Disziplinarverfahren unmöglich, weil dessen Voraussetzung selbstverständlich der Besitz der Beamteneigenschaft ist. Freilich wird die Kumulation beider Verfahren eine Ausnahme sein, weil in der Regel dem Strafbedürfnis des Bundes schon durch eine der beiden Arten genügt wird. Jedenfalls verbieten Zweckmässigkeitsrücksichten ein gleichzeitiges Procedere auf beiden Wegen. Durchaus unrichtig ist also die Annahme, dass das Disziplinarverfahren nur für leichtere Pflichtverletzungen eintreten könnte[10]), dass das Strafverfahren ausschliesslich die schwereren Amtsvergehen behandle. Gewöhnlich wird ja wohl eine solche Ausscheidung sich von selbst ergeben; dennoch ist aber ein Disziplinarverfahren bei jeder Pflichtverletzung möglich, so dass eine Abgrenzung zwischen kriminellen Amtsvergehen und Disziplinarvergehen unmöglich ist.

Gegenstand eines Disziplinarvergehens ist eine Pflichtverletzung irgend welcher Art; es gibt nur ein generelles Disziplinarvergehen. Eine Systematisierung, eine Aufzählung der speziellen Fälle

---

[9]) Art. 77 d des B.-Strf.-R.

[10]) So Blumer-Morel III, 215. Aus der dort angeführten Bestimmung des Art. 77 litt. d des B.-Str.-R. lässt sich in diesem Sinne gewiss nichts schliessen.

ist auf diesem Gebiete unmöglich; der Satz nullum crimen sine lege hat dabei keine Geltung[11]), eine Tatsache mehr, die gegen die Charakterisierung des Disziplinarrechts als Spezialstrafrecht spricht. Damit, dass es nur ein Disziplinarvergehen, eben die Pflichtverletzung als solche, gibt, ist aber nicht gesagt, dass es auch nur nach einem Mass gemessen werde. Vielmehr werden die Strafen naturgemäss abgestuft nach der Schwere des Vergehens. Während aber im Strafrecht dabei vorwiegend objektive Momente wirksam werden, ist im Disziplinarverfahren die Möglichkeit vorhanden, in erhöhtem Grade namentlich subjektive Faktoren in Berücksichtigung zu ziehen, so besonders das frühere Verhalten, die gesamte Stellung des fehlbaren Beamten. Ja, es kann sogar der Fall eintreten, dass der Staat aus solchen Rücksichten ganz auf Bestrafung verzichtet; denn Einleitung und Durchführung eines Disziplinarverfahrens sind ja ganz in sein Belieben gestellt.

Während ein strafrechtliches Verfahren sich beschränken muss auf die in den Strafgesetzen vorgesehenen Fälle, deckt sich das Anwendungsgebiet des Disziplinarverfahrens voll und ganz mit dem Gebiet aller Pflichten der Beamten; es umfasst gewissermassen die volle Persönlichkeit der Beamten, nicht nur, soweit die Erfüllung ihrer speziellen Amtspflichten in Frage kommt, sondern auch bezüglich ihres ganzen Verhaltens. Das Disziplinarverfahren greift also erheblich weiter als das Strafverfahren; es kann sogar praktisch zur Ergänzung des Strafverfahrens dienen, namentlich wo das Strafrecht so lückenhaft ist wie im Bundesrecht. Freilich sieht das Disziplinarstrafrecht die Handlungen der Beamten von einer andern Seite an[12]). Es wäre also durchaus unzulässig, dass ein Beamter, der durch den Strafrichter eines Amtsvergehens nichtschuldig gesprochen wurde, nun auf dem Disziplinarwege dieses Vergehens doch schuldig erklärt und disziplinarisch dafür bestraft würde. Das Disziplinarverfahren hat vielmehr nur zu konstatieren, ob eine disziplinarische Pflichtverletzung vorliegt; nur danach kann eine Bestrafung erfolgen. Dagegen kann der Fall vorkommen, dass das Strafgesetz keine Handhabe bietet, um einen Beamten für eine Handlung genügend zu bestrafen; da kann durch das Disziplinarverfahren das Mass gefüllt werden. Wenn daher etwa der Richter einen Beamten,

[11]) Laband I, 465.

[12]) Bei einer strafrechtlichen Verfolgung tritt eben die Eigenschaft des Bundes als Inhaber der höchsten Staatsgewalt in den Vordergrund; bei einer Disziplinarverfolgung kommt dagegen die Eigenschaft als Inhaber der besondern Dienstgewalt zum Ausdruck.

der sich durch seine Tat seines Amtes unwürdig gemacht hat, mangels einer Gesetzesbestimmung nicht des Amtes entsetzen kann, so ist im Disziplinarverfahren doch noch die Möglichkeit gegeben, diese Korrektur vorzunehmen.

Der Tatbestand eines Disziplinarvergehens ist erfüllt durch jede Verletzung einer der Pflichten der Beamten, also:

1. durch Verletzung der Pflicht, seine Zeit und Kraft in dem durch die Anstellung bestimmten Masse dem Bunde zu widmen. Der Bestrafung setzt sich ein Beamter aus, wenn er seine Amtsgeschäfte nachlässig versieht; dass dadurch schon ein erheblicher Schaden oder eine bedeutende Störung des Dienstbetriebes eingetreten sei, ist dafür nicht Voraussetzung [13]). Dieselbe Pflicht verletzt der Beamte, der den ihm gewährten Urlaub eigenmächtig überschreitet oder überhaupt sein Amt ganz verlässt, ohne der vorgesetzten Behörde die entsprechende Mitteilung zu machen. Ebenso gehört hieher die Verletzung der Vorschriften über Unvereinbarkeit irgend welcher anderer Tätigkeiten mit der Bundesbeamteneigenschaft. Indessen kann hier ein Disziplinarverfahren gewiss nur dann eintreten, wenn der Beamte sein Amt weiter verwaltet und die Nebenstellung etwa im Geheimen einnimmt. Liegt dagegen in der Annahme einer andern Tätigkeit der ganz offenbare Verzicht auf das Amt, enthält sich namentlich der Beamte hinfort jeder Amtshandlung, so hört damit die Beamteneigenschaft des Betreffenden auf, ein Disziplinarverfahren ist also nicht mehr möglich; der Beamte erfüllt nur eine der Bedingungen nicht mehr, unter denen ihm sein Amt übertragen wurde. Kein Disziplinarverfahren kann auch eintreten, wenn der Beamte sich dadurch der Führung seiner Amtsgeschäfte entzieht, dass er freiwillig mehr als den gesetzlichen Militärdienst leistet; denn dabei widmet er seine Tätigkeit doch dem Bunde, wenn auch in anderer Weise, und es bleibt lediglich den verschiedenen Dienstzweigen der Bundesverwaltung überlassen, solche Interessenkollisionen zu verhindern durch Vereinbarungen. Ein Disziplinarvergehen begeht auch derjenige Beamte, der dem Bunde seine Kraft und Tätigkeit dadurch entzieht, dass er sich mit Erfindungen und drgl. beschäftigt, die er in seinem Privatinteresse auszubeuten denkt, namentlich wenn er dazu technische Mittel gebraucht, die ihm seine Amtsstellung in die Hand gibt.

---

[13]) Nur für eine strafrechtliche Verfolgung nach Art. 57 B.-Str.-R.

2. Disziplinarvergehen sind ebenso alle Verletzungen der Gehorsamspflicht im weitesten Sinne, sowohl derjenigen gegenüber Dienstvorschriften als auch gegenüber speziellen Befehlen der Vorgesetzten. Hierher gehört der direkte Ungehorsam, die Weigerung, Geschäfte, die in den Kreis des verwalteten Amtes fallen oder ihm durch die Oberbehörde zugewiesen werden, zu besorgen. Die Gehorsamspflicht kann aber auch indirekt verletzt werden durch passiven Widerstand oder durch Ausübung einer Tätigkeit, die die Ausführung der Befehle wieder illusorisch macht, den Absichten der Regierung also bewusst entgegenarbeitet. Dabei wird der Beamte keineswegs entschuldigt durch seine subjektiv gute Absicht, wenn er etwa gehandelt hat in der Überzeugung, dass der erteilte Befehl materiell unzweckmässig sei, sogar nicht einmal dann, wenn dies wirklich der Fall war; das ist eben eine unentbehrliche Bedingung einer einheitlichen Staatsverwaltung [14]). Dabei kann es allerdings unter Umständen vorkommen, dass namentlich besonders tüchtige Beamte in ihrer Überzeugung von der Unrichtigkeit eines Befehls sich durch die höheren Interessen des Staates zu dessen Nichtbefolgung veranlasst sehen werden, auch auf die Gefahr eines Disziplinarverfahrens hin.

3. Da zwischen dem Bund und seinen Beamten ausser dem speziellen Dienstverhältnis noch ein besonderes Treuverhältnis besteht, so kann ein Disziplinarverfahren in allen Fällen eröffnet werden, wo ein Beamter diese Treuverpflichtung irgendwie verletzt, überhaupt direkt oder indirekt gegen die Interessen des Bundes verstösst. Dies kann geschehen durch Missbrauch der ihm anvertrauten Gewalt zum Schaden des Staates, indem er Veruntreuungen begeht, das Amtsgeheimnis verletzt, sich an staats- und ordnungsfeindlichen politischen Bewegungen beteiligt und drgl. Da in der besondern Treuverpflichtung auch die Pflicht eines achtungswürdigen Verhaltens in seiner ganzen Lebensführung liegt, begeht der Beamte auch eine Disziplinarstrafhandlung durch jede Verübung eines entehrenden Vergehens, auch wenn es gar nicht gegen den Bund gerichtet war. Dasselbe gilt von einem Beamten, der zwar nicht so grob gegen das Sittengesetz verstösst, aber sonstwie die Achtung seiner Mitbürger verwirkt hat durch liederlichen Lebenswandel, Trunksucht. Das Disziplinarstrafrecht ist also

[14]) Für die materielle Richtigkeit ist nur die Behörde verantwortlich, die für den betreffenden Akt kompetent war, ohne an den Entscheid einer obern Behörde gebunden zu sein. Auch für unsere Verhältnisse gilt wohl die Auffassung der Treupflicht der Beamten, wie sie Bismarck in der Reichstagsrede vom 24. Januar 1882 aussprach.

ganz unabhängig von der strafrichterlichen Würdigung einer Handlung; es kommt nur an auf die Verwirkung der allgemeinen Achtung. Und sogar dies ist nicht immer nötig. Ein Beamter, der, ohne seiner Würde etwas zu vergeben, durch sein Benehmen den Rechten und der Würde anderer zu nahe tritt, etwa durch barsche Behandlung der Personen, die mit ihm in seiner Amtssphäre in Berührung kommen, begeht dadurch auch eine Pflichtverletzung; er handelt dadurch eben doch schliesslich gegen die Interessen des Staates, während die allseitige Wahrung dieser Interessen gerade seine Aufgabe ist. Unter diesem Gesichtspunkte muss es der Bundesbeamte schon vermeiden, überhaupt die Möglichkeit der Verletzung dieser Interessen zu schaffen. Deshalb stellt ein Disziplinarvergehen auch schon dar die Eingehung irgend eines Abhängigkeitsverhältnisses zu dritten Personen, etwa durch Annahme von Geschenken und drgl., oder gar zu fremden Staaten durch Annahme von Titeln, Pensionen. Alle diese Tatbestände können auf dem Disziplinarwege verfolgt werden.

Demnach sind alle kriminellen Amtsvergehen, eigentliche und uneigentliche, zugleich Disziplinarvergehen, weil sie eine Amtspflicht des Beamten verletzen; dies gilt natürlich auch für alle andern strafrechtlichen Tatbestände, sofern in diesen selbst oder in der Art ihrer Bestrafung etwas Entehrendes liegt und dadurch die den Beamten gegenüber dem Bund obliegende allgemeine Treupflicht verletzt wird; auch in solchen Fällen kann nach dem Strafprozess noch das Disziplinarverfahren eingeleitet werden.

§ 21.

Strafmittel und Kompetenzen beim Disziplinarverfahren.

Mit dem Eintritt des Beamten in den Dienst des Bundes unterwirft sich der Beamte der besondern Hoheitsgewalt des Bundes; dieser hat durch seine Disziplinargewalt ein Recht in der Hand zur Ausübung eines Zwanges, um die genaue Erfüllung aller Dienstpflichten zu veranlassen und allfällige Verletzungen dieser zu ahnden [1]). Der Disziplinar-

[1]) Die Unterscheidung zwischen Zwangsmitteln und Strafen, die G. Meyer, Staatsrecht 472, macht, hat für unsere Verhältnisse schon deshalb keinen Wert, weil das direkte Zwangsmittel des Arrestes, das Meyer als den Typus der Zwangsmittel auffasst, bei uns nicht vorkommt gegenüber Zivilbeamten. Ueberhaupt aber ist diese Unterscheidung unklar; schliesslich wirkt ja jede Strafandrohung indirekt als Zwangsmittel; Zwangsmittel und Strafen sind also doch faktisch identisch.

gewalt sind alle Personen unterworfen, die in der Bundesverwaltung verwendet werden. Sie umfasst nicht etwa bloss die untern Beamten[2]), sondern auch die obersten Spitzen der Verwaltung, die Mitglieder des Bundesrates und den Bundeskanzler. Allerdings wird die Handhabung der Disziplinarstrafen gegenüber hohen Beamten naturgemäss von etwas andern Gesichtspunkten aus erfolgen als gegenüber Subalternbeamten; es werden dabei namentlich betreffend die Art der Strafe besondere Rücksichten zum Ausdruck kommen müssen.

Die Strafen, die dem Disziplinarrecht zur Verfügung stehen, sind tatsächlich zum Teil dieselben, die das Strafrecht kennt, zum Teil jedoch eigenartiger Natur; alle aber unterscheiden sich von jenen eben durch die Grundlage, auf der sie beruhen. Als Strafarten kennt unser Verwaltungsrecht[3]):

1. Den Verweis als leichteste Strafe; dies ist ein förmlich ausgesprochener Tadel für eine konstatierte geringfügige Pfichtvernachlässigung, eine Bedeutung, die sich wohl aus dem Worte „Verweis" ergibt. Eine Ermahnung, etwa eine allgemeine Aufforderung zu genauerer Pflichterfüllung, ist danach nicht als Disziplinarstrafe zu nennen.

2. Wirksamer ist schon das Mittel der Ordnungsbusse, die Auflage eines kleinern Geldbetrages wegen einer bestimmten Pflichtverletzung. Als Maximum nennt Art. 37 des Verantwortlichkeitsgesetzes 75 Franken alter Währung (also 50 Franken neuer Währung), ein Betrag, der immerhin kräftig wirken kann[4]). Verfallene Bussen werden nicht zu Handen des Bundes bezogen, sondern fallen in die Kasse des Lebensversicherungsvereins der Beamten[5]); sie sollen lediglich eine Strafe für die Beamten sein, nicht ein Ersatz für den Bund wegen eines durch Pflichtversäumnis verursachten Schadens.

3. Als noch schärferes Strafmittel nennt das Verantwortlichkeitsgesetz die Suspension, die Enthebung vom Amte für eine bestimmte

---

[2]) Wie aus Blumer-Morel III, 215 leicht gefolgert werden könnte.

[3]) Verantwortlichkeitsgesetz Art. 37; weiter ausgeführt in den Gesetzen betr. die einzelnen Verwaltungen, z. B. der Post-, Telegraphen-, Zollverwaltung; siehe auch die Instruktion für die schweizer. Zollbehörden.

[4]) Nähere Bestimmungen im Org.-Gesetz für den B.-R., die Post- und Telegraphenverwaltung, B.-G. über das Zollwesen.

[5]) Botsch. des B.-R. Bsbl. 1879, III, p. 1024. B.-B. Bsbl. 1879, III, p. 1027. A. S. IV, p. 27. — Im Jahre 1901 erwuchs der Vereinskasse aus den Bussen eine Einnahme von ca. 13,700 Fr., was allerdings nicht auf übermässige Auflegung von Bussen schliessen lässt.

Zeit[6]). Selbstverständlich, deshalb nicht besonders gesagt, ist damit Gehaltsentzug verbunden[7]). Ihrer Natur nach wird die Suspension namentlich zur Anwendung kommen, wenn ein Beamter im Allgemeinen, ohne durch eine spezielle Handlung seine Pflichten zu verletzen, einer nachlässigen Amtsführung für schuldig erkannt wird. Indes hat die Suspension das Bedenkliche aller halben Massregeln; sie wird einen sehr nachlässigen Beamten nicht für längere Zeit zu genauer Pflichterfüllung antreiben, dafür aber seiner Autorität nach unten bedeutend Abbruch tun. Entweder hat sich eben ein Beamter seines Amtes unwürdig gemacht, dann ist Entlassung am Platz, oder dies ist nicht der Fall, dann kann sich der Bund immer noch mit Bussen helfen.

4. Die schwerste Disziplinarstrafe ist die Entlassung. In der Regel wird sie nur die Folge besonders schwerer Pflichtverletzungen sein, namentlich von solchen, die eine strafgerichtliche Verurteilung nach sich zogen; doch ist dies keine notwendige Voraussetzung; die Entlassung kann durchaus selbständig im Disziplinarverfahren ausgesprochen werden[8]).

5. Nicht im Verantwortlichkeitsgesetz, aber in den Besoldungsgesetzen[9]) wird eine weitere Strafmassregel genannt: bei tadelnswerter Aufführung und ungenügenden Leistungen kann die periodische Gehaltserhöhung ganz oder teilweise verweigert werden. Damit ist die Möglichkeit gegeben, das allgemeine Verhalten der Beamten zu berücksichtigen; einzelne Pflichtverletzungen werden mit diesem Mittel kaum wirksam getroffen werden.

---

[6]) Die Suspension während eines Kriminalverfahrens hat natürlich keinen Strafcharakter, sie entspringt vielmehr nur Zweckmässigkeitsrücksichten; indes hat sie auch dieselben Folgen, die aber bei Freisprechung wieder rückgängig gemacht werden.

[7]) Auch das Gegenteil ist nirgends gesagt. Würde Gehaltsentzug nicht eintreten, so fehlte eine Strafwirkung, der Beamte erhielte einfach Ferien. Nach deutschem Reichsrecht wenigstens tritt auch Gehaltsentzug ein bei Suspension, allerdings in der Regel nur bis zur Hälfte (§ 128 Reichsbeamtengesetz). Da bei uns eine Bestimmung über den Umfang des Gehaltsentzuges fehlt, ist gewiss einfach das Gutfinden der Oberbehörde massgebend. Dem Beamten steht aber stets der Rechtsweg offen zur Einklagung seines Gehaltes.

[8]) Eine mildere Form der Entlassung ist die freiwillige Demission „auf Einladung der Verwaltung", die in der Praxis vorkommt.

[9]) Art. 4, Abs. 2 des allgemeinen Besoldungsgesetzes

6. Freiheitsstrafen gibt es in unserem Disziplinarrecht nicht; sie sind ganz dem Strafrecht reserviert. Eine Ausnahme besteht nur gegenüber den im Militärdienst befindlichen Beamten der Militärverwaltung, namentlich gegenüber dem Instruktionspersonal; da können die Vorgesetzten disziplinarisch Arrest diktieren. Dabei ist aber eben weniger die Eigenschaft als Beamte, vielmehr die Stellung als Militärs massgebend.

Nicht ausgeschlossen ist, dass eine Geldstrafe, Busse oder Verweigerung der Gehaltserhöhung, mit einer andern Strafe verbunden wird. Nur die Amtsentsetzung duldet neben sich wohl keine andere Disziplinarstrafe, weil durch sie das Beamtenverhältnis und damit jede Disziplinargewalt vollständig aufhört. Bei der Einleitung und Durchführung eines Disziplinarverfahrens kommen subjektive Momente stärker zur Geltung als im Strafverfahren, namentlich auch die ganze Amtsführung des Beamten, nicht nur der einzelne Fehler. Auch die Stellung des Beamten im Verwaltungsorganismus wird auf die Art der Strafe von Einfluss sein; gegenüber hohen Beamten ist ein Verweis oder Ordnungsbusse wohl kaum am Platz, wenn ihr Pflichtgefühl sie nicht anspornt zu genauer Erfüllung ihrer Obliegenheiten.

Das Disziplinarverfahren hält sich vollständig in den Grenzen der von oben nach unten gehenden Verwaltungshierarchie; die ordentlichen Zivil- und Strafgerichte haben keine Kompetenz in dieser Beziehung. Die Disziplinargewalt wird gehandhabt von den Verwaltungsbehörden des Bundes; wir haben keine besondern Disziplinarbehörden oder Verwaltungsgerichte, denen die Disziplinargerichtsbarkeit überwiesen werden könnte. Damit ist allerdings den Bundesbeamten keine absolute Garantie für unparteiische Ausübung der Disziplinargewalt gegeben; indessen ist von bestehenden Übelständen in dieser Beziehung kaum etwas laut geworden. Die Verwaltungsbehörden sind in der Würdigung der Handlungen der Beamten vollständig frei [10]); sie sind nicht gebunden an die Auffassung der Zivil- oder Strafgerichte. Über die obersten Bundesbehörden, die Mitglieder des Bundesrates und den Bundeskanzler, übt die Bundesversammlung, die sie gewählt hat, auch die Disziplinargewalt aus [11]); nur sie kann eine Entlassung

[10]) Die Natur der Disziplinarvergehen schliesst eben eine Katalogisirung und Festsetzung von Strafnormen für die einzelnen Fälle ganz aus. Laband I, 465.

[11]) Dies muss sich ergeben aus Art. 84 Ziff. 11 B.-V; sonst ist nirgends davon die Rede. Auch wird eine solche Disziplinargewalt fast nie zur Anwendung kommen; indes existiert sie doch und könnte schliesslich doch einmal praktisch werden.

verfügen oder eine Suspension, die einzigen Strafarten, die dabei wohl in Betracht kommen; die Erteilung eines Verweises lässt sich kaum denken, da unser Parlamentarrecht ja nicht einmal die Erteilung eines Misstrauensvotums kennt, das als eine Art des Verweises ausgelegt werden könnte. Jedenfalls kann in solchen Fällen nur die vereinigte Bundesversammlung einen Beschluss fassen; denn Entlassung, Suspension etc. hängt mit der Wahl dieser Beamten zusammen, und nach Art. 92 der Bundesverfassung werden solche Wahlen durch die vereinigte Bundesversammlung vorgenommen. Dem betreffenden Beamten wird man dabei die Gelegenheit nicht verweigern dürfen, sich nach bestem Können vor den Räten zu rechtfertigen. — Gegenüber den andern Beamten der Bundesverwaltung steht nach Art. 102, Z. 15 der Bundesverfassung die oberste Disziplinargewalt dem Bundesrat zu. Der Art. 37 des Verantwortlichkeitsgesetzes scheint überhaupt nur den Bundesrat als Disziplinarbehörde gelten zu lassen. Indessen wurde doch durch einige Bundesgesetze auch untergeordneteren Behörden eine Disziplinargewalt teilweise in grossem Umfange zugestanden, so den Chefs der einzelnen Departemente, ferner den Direktoren der verschiedenen Verwaltungszweige und bei den territorial gegliederten Administrationen den Chefs der einzelnen Kreise[12]). Den gemassregelten Beamten steht aber jedenfalls auch ohne besondere Bestimmung der Weg einer Beschwerde beim Bundesrat offen auf Grund des Art. 102, Z. 15 der Bundesverfassung. Ein eigentliches prozessualisches Verfahren vor der kompetenten Behörde ist nicht vorgesehen; nur das schreibt das Verantwortlichkeitsgesetz vor, dass jeder Bestrafung eine Untersuchung vorangehen soll, wobei der Beamte auch zum Wort kommen soll. Ausserdem wird für die Entlassung eines Beamten verlangt, dass sie durch die absolute Mehrheit aller Mitglieder der betreffenden Behörde[13]) ausgesprochen sein muss mittelst eines schriftlichen motivierten Beschlusses. Und zwar ist zur Entlassung eines Beamten stets wohl nur die Behörde kompetent, die den fehlbaren Beamten gewählt hat, wenn nicht das betreffende Organisationsgesetz diese Befugnis dem Bundesrat ausschliesslich zuweist. Die Verhängung einer Disziplinarstrafe erfolgt durch einfache Verwaltungsverfügung,

[12]) Das Einzelne bei Blumer-Morel III, 215 und in den verschiedenen Organisationsgesetzen; für einzelne Verwaltungszweige bestehen gar keine näheren Regeln über Disziplinarverfahren.

[13]) Das heisst also jedenfalls, dass von den 7 Mitgliedern des B.-R. mindestens 4 für Entlassung stimmen müssen, gleichviel, ob in der betreffenden Sitzung alle 7 oder nur 4 Mitglieder anwesend sind.

nicht durch ein Urteil. In allen Fällen ist dafür wohl der Bundesrat die letzte Instanz. Eine Weiterziehung an die Bundesversammlung gibt es nicht, weder durch Beschwerde noch durch ein Begnadigungsgesuch; denn eine Begnadigung durch die Bundesversammlung kann nach Art. 85, Ziff. 7 der Bundesverfassung in Verbindung mit dem IX. Titel des Gesetzes über die Bundesstrafrechtspflege nur bei krimineller Verurteilung eintreten, also nicht bei einer durch Verwaltungsverfügung verhängten Disziplinarstrafe [14]). Ebensowenig ist eine Klage vor den Zivilgerichten möglich, höchstens kann vor diesen die Rechtmässigkeit einer Strafverfügung zur Sprache kommen, wenn der Beamte seine vermögensrechtlichen Ansprüche gegen den Bund einklagt; aber dabei ist eine Aufhebung des Verwaltungsaktes durch die Gerichte unbedingt ausgeschlossen.

III. Abschnitt

Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten.

§ 22.

I. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber dem Bunde.

Neben der strafrechtlichen und disziplinarischen Verantwortlichkeit der Beamten steht die zivilrechtliche; ihre Geltendmachung ist vollständig unabhängig vom Eintritt eines strafrechtlichen oder disziplinarischen Verfahrens wegen Pflichtverletzung, sobald nur ihre besondern Voraussetzungen gegeben sind. Zwischen den drei Arten, auf die der Beamte für seine Handlungen verantwortlich gemacht werden kann, besteht keine notwendige Wechselwirkung, dass etwa ein zivilrechtliches Verfahren nur eintreten könnte, wenn ein strafrechtliches oder disziplinarisches vorhergegangen ist, oder dass eines das andere ausschliesst;

[14]) Darin zeigt sich auch, dass das Disziplinarrecht eben kein Spezialstrafrecht ist.

alle drei können gegebenenfalls gleichzeitig eintreten als Folge einer und derselben Handlung[1]).

Hauptvoraussetzung für die Geltendmachung einer zivilrechtlichen Verantwortlichkeit ist naturgemäss, dass durch die Handlung des Beamten ein wirklicher Schaden eingetreten ist, nicht erst droht. Dass es sich dabei nur um Vermögensschaden handeln kann, ist nicht gesagt; die Verantwortlichkeit kann auch eintreten, wenn der Schaden nicht direkt das Vermögen betrifft. Massgebend sind die im Zivilrecht aufgestellten Bestimmungen über die Art des Schadens[2]). Im Uebrigen ist aber die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten nicht schlechthin den Normen des Zivilrechts unterstellt; vielmehr lässt der Art. 64 des Obligationenrechts ausdrücklich dem Bunde die Möglichkeit, abweichende Bestimmungen über die Schadenersatzpflicht seiner Beamten aufzustellen, soweit dabei die Ausübung ihrer amtlichen Verrichtungen in Frage kommt. Durch das Obligationenrecht wird also das Verantwortlichkeitsgesetz von 1851 nicht aufgehoben; nur für gewerbliche Verrichtungen öffentlicher Beamten ist die ausschliessliche Geltung des Obligationenrechts nach Art. 64, Abs. 2, vorbehalten[3]). Ein Bundesbeamter kann durch eine Amtshandlung entweder den Bund schädigen oder einen Dritten, sei dies ein Kanton, eine Gemeinde oder ein Privater.

1. Die Verantwortlichkeit gegenüber dem Bunde.

Dass der Bund nicht auf dem Disziplinarwege einen Beamten wegen Ersatz eines durch ihn verursachten Schadens belangen kann, folgt aus der Natur und der Aufgabe des Disziplinarrechtes[4]), wenn dies auch nirgends ausdrücklich gesagt wird; das Disziplinarverfahren hat

---

[1]) Theoretisch wäre also möglich das Ungeheuer einer 5-fachen Verantwortlichkeit: eine strafrechtliche gegenüber dem Bunde, eine strafrechtliche gegenüber einem Kanton, eine disziplinarische gegenüber dem Bunde, eine zivilrechtliche gegenüber dem Bunde und eine solche gegenüber einem Dritten.

[2]) Laband I, 454, Delius, Haftpflicht der Beamten p. 52. Deshalb sah sich das Verantwortlichkeitsgesetz nicht veranlasst, besondere Normen über diesen Punkt aufzustellen.

[3]) Wie sich aber aus dem Folgenden ergeben wird, berührt diese Bestimmung nicht das öffentlichrechtliche Verhältnis dieser Beamten zum Bunde, sondern nur das auf einer schädigenden Handlung der Beamten beruhende Verhältnis zu einem Dritten, das ganz dem Privatrecht angehört.

[4]) Ordnungsbussen sind nur Strafen, nicht Ersatz eines verursachten Schadens.

nur den Zweck, dem Staate die Erfüllung der Amtspflichten durch die Beamten zu sichern, weil er keine eigentliche Klage auf die Dienstleistungen hat. Das Disziplinarverfahren vertritt nur die Stelle einer Kontraktsklage auf Erfüllung[5]). Damit der Bund aber zum Ersatz eines durch einen Beamten verursachten Schadens kommen kann, steht ihm der Weg zu den ordentlichen Zivilgerichten offen[6]). Daraus ergibt sich indessen nicht, dass der Schadenersatzanspruch des Staates auf einer zivilrechtlichen kontraktlichen Ersatzpflicht der Beamten beruht. Dies ist unmöglich, weil ja das Beamtenverhältnis nicht ein privatrechtliches Kontraktverhältnis ist, sondern öffentlich-rechtlichen Charakter hat. Weil also die Ersatzpflicht der Beamten keine privatrechtliche kontraktliche Pflicht sein kann, konstruirt sie Laband als ausserkontraktliche, aquilische Haftpflicht in privatrechtlichem Sinne; sie wird völlig abgelöst von dem Beamtenverhältnis und als selbständiges Verhältnis zwischen Beamten und Staat aufgestellt, das nach privatrechtlichen Normen zu beurteilen wäre[7]). Diese Auffassung kann nicht richtig sein. Die Schadensersatzpflicht der Beamten dem Staate gegenüber hat doch stets ihren Grund in den dem Beamten obliegenden Pflichten, namentlich in der besondern Treuverpflichtung; sie hängt enge zusammen mit dem ganzen Beamtenverhältnis, von dem sie nicht losgelöst werden kann[8]). Wie sollte sie einem Verhältnis gleich sein, das zwischen ganz fremden Personen erst durch eine widerrechtliche Handlung der einen entsteht, während gerade das Amtsverhältnis in allen Beziehungen eine so enge Verbindung zwischen Beamten und Staat herstellt? Die Schadenersatzpflicht der Beamten kann keine ausserkontraktliche sein; nach meiner Ansicht muss sie als eine kontraktliche aufgefasst werden. Freilich nicht im privatrechtlichen Sinne; denn das Beamtenverhältnis ist ja öffentlich-rechtlicher Natur, aus ihm können also keine privatrechtlichen Folgen hervorgehen. Wohl aber ist die Schadenersatzpflicht der Beamten eine kontraktliche im öffentlich-rechtlichen Sinn. Wenn doch die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten öffentlich-rechtliche Kontraktsansprüche sind, warum nicht auch deren Korrelate, die ver-

[5]) Eine solche Kontraktsklage ist eben tatsächlich fast nie möglich.

[6]) Nach Art. 5 des Verantwortlichkeitsgesetzes.

[7]) Laband I, 454. Geser, zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten p. 36.

[8]) Das Argument, dass ein Beamter, der seine Amtspflichten verletzt, nicht mehr als Beamter handle und deshalb wie jeder andere dem Fiskus wegen Sachbeschädigung hafte, scheint mir nicht durchschlagend zu sein; sonst liesse es sich ja für jedes, auch ein privatrechtliches, kontraktliches Verschulden geltend machen

mögensrechtlichen Verpflichtungen der Beamten gegenüber dem Staat, öffentlich-rechtliche Kontraktsverpflichtungen? Das scheint mir auch die Auffassung des deutschen bürgerlichen Gesetzbuches zu sein, das in Art. 80 des Einführungsgesetzes die landesgesetzlichen Vorschriften über die vermögensrechtlichen Ansprüche und Verbindlichkeiten dem Staate gegenüber bestehen lässt[9]). Dem steht nicht entgegen, dass allgemein die vermögensrechtlichen Verpflichtungen wie die Ansprüche dem Staate gegenüber der Rechtsprechung der Zivilgerichte zugewiesen sind; denn Privatrechte und Zivilgerichtsbarkeit sind keine Begriffe, die durchaus immer zusammengehören. Die Überweisung der Beurteilung dieser Verpflichtungen an die Zivilgerichte erfolgt namentlich in dem Bestreben, den Beamten die grösstmögliche Gewähr dafür zu bieten, dass sie zu ihrem vollen Rechte kommen können; aber an und für sich scheint es mir nicht unzulässig, die Beurteilung dieser Verhältnisse der Kompetenz der Verwaltungsgerichte durch Gesetz zu überweisen, was allerdings in unsern Verhältnissen unmöglich ist, da wir keine eigentliche Verwaltungsgerichtsbarkeit haben. Das Verantwortlichkeitsgesetz anerkennt die Kompetenz der Zivilgerichte für Schadensersatzforderungen des Bundes gegen einen Beamten[10]); die Handhaben, die es aber sonst für die Beurteilung dieser Rechtsachen bietet, sind sehr mangelhaft. Man wird deshalb zur Ausfüllung bestehender Lücken auf die Normen des Privatrechts zurückgreifen und sie analog anwenden dürfen, weil das Beamtenverhältnis so wie so schon grosse Ähnlichkeiten mit privatrechtlichen Rechtsverhältnissen aufweist. Über die Art des in Betracht kommenden Schadens gibt das Verantwortlichkeitsgesetz keine nähere Auskunft; freilich wird es sich dem Bunde gegenüber kaum um einen andern als direkten Vermögensschaden handeln können, der Begriff des „tort moral“ wird dabei schwerlich Platz finden. Jedenfalls verlangt es mit den Worten „positiver Schaden“ einen schon eingetretenen Schaden, und zwar einen wirklichen[11]), nicht nur einen rechnungsmässigen; das Bundesrecht kennt den Begriff des Defekts, d. h. den Unterschied zwischen rechnungsmässigem Sollbestand einer Kasse, eines Magazins etc. und dem tatsächlichen Inventarbestand, nicht. Es kommt lediglich an auf den faktischen Eintritt eines Schadens. Sind als solche Schädigung

[9]) Delius, Haftpflicht der Beamten p. 85.

[10]) Verantwortlichkeitsgesetz Art. 5.

[11]) Darunter ist aber, wie schon früher gesagt, auch das Interesse an der Erfüllung der Amtspflichten zu rechnen, wenn die eigentümliche Natur der Verwaltungsgeschäfte des Bundes den Nachweis eines Vermögensinteresses zulässt.

des Bundesfiskus auch anzusehen Überschreitungen des Voranschlages? Jedenfalls nicht schlechtweg; man kann ja sagen, dass auch durch solche Mehrausgaben der Bund doch einen reellen Gegenwert erhält, dass sich also seine Finanzen dadurch nicht schlechter stellen. Indessen ist er doch geschädigt, wenn sich der gewollte Zweck auch ohne diese Mehrausgaben erreichen oder mit deren Hülfe vollkommener erreichen liess. Waren daher die Mehrausgaben notwendig oder wenigstens nützlich, so wird sich ein Schaden kaum konstruieren lassen; waren sie dagegen rein luxuriös, so ist damit wohl das Erfordernis des „positiven Schadens" gegeben [12]). Der Schaden muss aber, um die zivilrechtliche Verantwortlichkeit eines Beamten zu begründen, durch eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung seinerseits verursacht worden sein, wie Art. 7 des Verantwortlichkeitsgesetzes sagt. Zur genaueren Fixierung der Rechtswidrigkeit wird verwiesen auf Art. 4, wonach die Verantwortlichkeit begründet wird „durch Verübung von Verbrechen und Vergehen in der Amtsführung, sowie Übertretung der Bundesverfassung, Bundesgesetze und Reglemente". Also kann ein Beamter auf Ersatz belangt werden für allen Schaden, den er dem Bunde durch ein kriminelles Amtsvergehen verursacht oder durch ein Disziplinarvergehen, begangen durch Verletzung der Bundesverfassung, von Bundesgesetzen und Reglementen. So wenig aber wie die Fälle der disciplinaren Verantwortlichkeit, so wenig sind damit auch diejenigen der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit erschöpft; der Katalog weist manche Lücken auf. So sind ja darin nicht genannt die Missachtung von Bundesbeschlüssen, von bundesrätlichen Verordnungen, von Befehlen der vorgesetzten Behörde oder von Regeln, die sich auch nur aus der Natur der Amtsführung ergeben; und doch muss der Bund die Möglichkeit haben, von fehlbaren Beamten Ersatz für den durch solche Handlungen oder Unterlassungen verursachten Schaden zu erlangen. Jedenfalls braucht sich der Zivilrichter nicht an eine solche Beschränkung der Verschuldung durch Gesetz zu halten, während der Strafrichter an die im Strafgesetz genannten Fälle gebunden ist. Überhaupt hat der Zivilrichter in der Beurteilung der Verschuldung grosse Freiheit; weder an den Spruch des Strafrichters noch an den Entscheid einer Disziplinarbehörde ist

[12]) Reichs-Ger. Ziv.-Sachen XIII, 258 f, ein Fall, wo der Voranschlag für ein Staatsgebäude bedeutend überschritten wurde. Dieser Verantwortlichkeit wird nicht präjudiziert durch die Genehmigung der Staatsrechnung durch die B.-Vers.; die Genehmigung wirkt nur zu Gunsten des B.-R., der allein ihr direkt verantwortlich ist.

er gebunden. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit wird die Folge sein können jedes Tatbestandes, der ein Disziplinarvergehen ist, also nicht nur von vorsätzlichen Pflichtverletzungen, sondern auch von fahrlässigen [13]). Auf den Grad der Fahrlässigkeit kommt es dabei nicht an; es kann ein kleines Versehen genügen. Mit dem Begriff des „Durchschnittsbeamten" lässt sich meiner Ansicht nach hier nicht operieren. Nicht leicht verlangt ein anderes Rechtsverhältnis so sehr wie das Verhältnis zwischen Beamten und Staat die volle Hingabe der Persönlichkeit; der Beamte muss deshalb alles leisten, was nur in seinen Kräften steht. Dadurch ist er verpflichtet, alle Vorschriften irgend welcher Art, die für ihn in Betracht kommen können, genau zu kennen und zu beobachten. Unterlässt er dies, so hat er dafür dem Staate gegenüber die Folgen zu tragen. Diese strenge Haftung tritt jedoch nur dann ein, wenn zwischen der Handlung oder Unterlassung des Beamten und einem Schaden ein direkter Kausalzusammenhang besteht, nicht wenn der Fehler nur eine weit entfernte Veranlassung war [14]). Wenn also ein kleines Versehen, ein Rechnungsfehler und dergl. eines Beamten von einem andern benützt wird, um einen grossartigen Betrug gegen den Bund zu begehen, so haftet jedenfalls der erstere nicht. Ob und wieweit ein Beamter für die Handlungen anderer Beamter, deren Beaufsichtigung ihm obliegt, zivilrechtlich haftet, darüber sagt das Verantwortlichkeitsgesetz nichts. Eine solche subsidiäre Haftpflicht besteht jedenfalls nicht schlechthin, sondern nur wenn ein direkter Kausalzusammenhang mit dem Eintritt des Schadens besteht [15]). Dagegen haftet der obere Beamte stets für solche Handlungen seiner Untergebenen, die diese auf seinen Befehl hin vollziehen mussten, wenn sie nicht ihre Gehorsamspflicht verletzten wollten. Für Handlungen Dritter, zu denen der Beamte in familienrechtlichen oder zivilrechtlichen Beziehungen steht, haftet er wohl ganz nach Analogie des Privatrechtes [16]), weil sein Verhältnis zum Staat so besonders eng ist. Die strenge Haftpflicht für jede Fahrlässigkeit tritt jedoch gewiss nur ein, soweit eigentliche Amtshandlungen des be-

---

[13]) Ganz analog dem Privatrecht, und zwar analog dem Art. 113 u. f. des O.-R.

[14]) Delius, Haftpflicht der Beamten p. 44 u. 45; Geser, zivilrechtliche Verantwortlichkeit p. 103.

[15]) Ganz davon unabhängig ist natürlich die disziplinare Verantwortlichkeit in Folge mangelnder Beaufsichtigung der Untergebenen.

[16]) Und zwar wohl eher nach Analogie des Art. 115 des O.-R., weil sein Verhältnis zum Bunde doch ein Vertrag ist.

treffenden Beamten in Frage kommen, also die Handlungen, die speziell zu dem ihm übertragenen Amte gehören; denn nur in Bezug auf diese muss er alle Dienstvorschriften im Detail genau kennen, so dass ihm auch Unkenntnis oder Irrtum nicht als Entschuldigung dienen kann. Bei Handlungen, die nicht direkt in seinen Amtskreis einschlagen, kann unter Umständen in der Unkenntnis oder dem Irrtum über bestehende Vorschriften eine Entschuldigung liegen. — Eine recht weitgehende Beschränkung des Quantitativs der Schadenersatzpflicht statuiert Art. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes, der von allen privatrechtlichen Normen abweicht. Danach haften die Mitglieder eines Kollegiums für den durch eine Amtshandlung ihrer Behörde verursachten Schaden nicht solidarisch, sondern nur für ihr „Betreffnis"; ist also ein Mitglied zahlungsunfähig, so kann der Bund dessen Anteil nicht den andern Beamten der Behörde auflegen [17]).

Aus der Annahme, dass die zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Beamten gegenüber dem Bunde nicht eine ausserkontraktliche, sondern eine (allerdings öffentlichrechtliche) kontraktliche sei, ergeben sich Schlüsse für die Verteilung der Beweislast. Das Verantwortlichkeitsgesetz sagt darüber kein Wort. In Vertretung des Bundes hat die Regierung nur wie ein privatrechtlicher Gläubiger zu beweisen die objektive Verletzung der Beamtenpflicht und den daraus hervorgegangenen Schaden, ohne einen ins Einzelne gehenden strikten Nachweis des Kausalzusammenhanges zu führen. Es ist dann Sache des beklagten Beamten, den Exkulpationsbeweis zu leisten und den Mangel eines Kausalzusammenhanges darzutun. Von jeder Haftpflicht wird ein Beamter befreit, wenn er nachweist, dass er auf Befehl einer vorgesetzten Behörde gehandelt hat, der er zum Gehorsam verpflichtet war [18]). Der Befehl muss aber formell richtig gegeben worden sein; auf die materielle Richtigkeit kommt es nicht an, wenn nur der Befehl nicht offensichtlich gesetzwidrig gewesen ist. Vielleicht gelingt es einem Beamten, nachzuweisen, dass der Schaden auch ohne seine Pflichtverletzung eingetreten wäre; dann ist er natürlich haftfrei. Ein Mitglied einer Kollegialbehörde kann sich gegen die præsumptive Haftpflicht aller Mitglieder nach Art. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes schützen durch den Beweis, dass es an der betreffenden Amtshandlung nicht teilgenommen habe [19]). Eine Einrede des konkurrierenden Verschuldens des

[17]) Anders nach deutschem Recht. Delius, Haftpflicht p. 38 f.
[18]) Delius, Haftpflicht. p. 23. Laband I, 456. [19]) Delius p. 40.

Bundes, etwa wegen schlecht geführter Beaufsichtigung, gibt es nicht; solche Momente fallen nicht zu Lasten des Bundes als Kontraktgläubiger. Höchstens kann ein solcher Umstand bewirken, dass neben dem eigentlichen fehlbaren Beamten noch ein anderer haften kann[20]), wenn sein Verhalten wirklich zum Eintritt des Schadens als deutliche Ursache mitgewirkt hat. Kann sich ein Beamter, der vom Bund auf Schadenersatz belangt wird, der Regierung gegenüber darauf berufen, dass die gesamte Staatsverwaltung schon von der Bundesversammlung gutgeheissen, die Staatsrechnung genehmigt sei, dass damit auch die Ansprüche gegen ihn durch Dechargeerteilung konsumiert seien? Dies kann unmöglich die Wirkung des Bundesbeschlusses sein, der die Genehmigung der gesamten Staatsverwaltung ausspricht; die Wirkung ist nur die, dass die Regierung entlastet wird von der Verantwortung für die Führung der Staatsgeschäfte, nicht aber die einzelnen Beamten, die irgendwie dem Bunde zum Ersatz eines Schadens verpflichtet sind[21]). Wäre dies anders, so gingen also jedes Jahr alle nicht ausdrücklich vorbehaltenen Ansprüche des Bundes gegen fehlbare Beamte unter[22]). Dass dies durchaus nicht die Absicht der Bundesgesetzgebung ist, zeigt sich darin, dass das Verantwortlichkeitsgesetz für solche Forderungen gegen die Bundesbeamten besondere Verjährungsnormen aufstellt, die ja keinen Zweck hätten, wenn alle diese Ansprüche so wie so jedes Jahr untergingen[23]). Der Art. 10 des Verantwortlichkeitsgesetzes setzt fest, dass für die Eidgenossenschaft Zivilklagen verjähren in einem Jahr, seitdem die Oberbehörde von der Schädigung Kenntnis erhielt, oder in 6 Monaten, seitdem die Erhebung der Klage durch die Oberbehörde beschlossen wurde, oder, wenn ein Kriminalverfahren eingeleitet wurde, in 3 Monaten nach dem Endurteil, jedenfalls aber in 5 Jahren, vom Eintritt des Schadens an gerechnet[24]).

---

[20]) G. Meyer, Staatsrecht p. 476.

[21]) Eine alle Ansprüche gegen Beamte konsumierende Wirkung der Entlastung der Regierung nimmt de Jonge im Arch. f. öff. R. Bd. II, p. 297 f. an.

[22]) So wie so gilt dies natürlich nicht von Schädigungen des Bundes, die der fehlbare Beamte durch dolose Manipulationen zu verheimlichen wusste.

[23]) G. Meyer, Staatsrecht 689 und ein dort zitiertes Reichsgerichtsurteil. Delius, Haftpflicht p. 86.

[24]) Art. 12. Verantw.-Ges. Diese Verjährungsnormen sind auch jetzt noch in Kraft und nicht etwa aufgehoben durch das O.-R.; und zwar gelten sie für alle Beamten, auch für die, denen „gewerbliche Verrichtungen" überwiesen sind. Das Verhältnis zwischen Bund und Bundesbeamten ist ja öffentlichrechtlich und unterliegt deshalb nicht dem Privatrecht. Der Vorbehalt des Art. 64, Abs. 2

Gegen die von der Bundesversammlung gewählten Beamten kann nur durch Beschluss dieser Behörde im Namen des Bundes eine Zivilklage erhoben werden. Der Beschlussfassung muss dasselbe umständliche Verfahren vorausgehen wie bei einer Strafklageerhebung (Art. 32 des Verantwortlichkeitsgesetzes) [25]). Stimmen beide Räte der Klagerhebung zu, so wird durch diesen Beschluss die Sache dem Bundesgericht zur Beurteilung überwiesen; andernfalls bleibt sie einfach auf sich beruhen. Gegen die übrigen Beamten kann der Bundesrat allein Zivilklage erheben, und zwar ist er dazu verpflichtet, wenn deren Voraussetzungen gegeben sind; sonst wird er selber verantwortlich (Art. 42 des Verantwortlichkeitsgesetzes). Über den Gerichtsstand sagt das Verantwortlichkeitsgesetz nichts; also gilt die gewöhnliche Regel, dass der Beklagte an seinem Wohnsitz belangt werden muss. Eine Kompetenz des Bundesgerichtes ist jedenfalls nicht zu konstruieren für Entschädigungsklagen gegen vom Bundesrat gewählte Beamte.

Statt des Mittels der zivilgerichtlichen Klage hat der Bund noch andere Wege zur Verfügung, um gegen Beamte Schadenersatzansprüche geltend zu machen. Er kann einen entsprechenden Teil des Gehaltes des betreffenden Beamten zurückbehalten; dadurch zwingt er diesen, seinerseits bei den Zivilgerichten Klage zu erheben, wenn er sich in seinen Rechten verletzt glaubt. Denselben Effekt erreicht der Bund gegenüber den kautionspflichtigen Beamten dadurch, dass er sich aus ihrer Kaution befriedigt und Ergänzung derselben auf die normierte Höhe verlangt. Auch hier wird so der Beamte gezwungen, seine Klage gegen den Bund zu erheben. Dabei wird allerdings der Bund seinerseits in die Lage kommen, das Verschulden des Beamten einredeweise ins Einzelne nachweisen zu müssen; jedenfalls hat er

---

des O.-R. bezieht sich gar nicht auf das Verhältnis zwischen dem Bund und seinen Beamten, sondern nur auf Ansprüche Dritter gegen diese Beamten. Dies folgt aus der öffentlichrechtlichen Natur des Beamtenverhältnisses; die unbeschränkte Freiheit des Bundes in der Normierung der Verjährungsfristen für seine Ansprüche gegen Beamte braucht nicht durch Betonen des Ausdruckes „Kantonalgesetze" im Art. 64, Abs. 2 gewonnen zu werden.

[25]) Dieser Art 32 verweist betr. das Vorverfahren auf die Art 20—30 dieses Gesetzes; diese Verweisung bezieht sich aber natürlich nicht auf die Artikel, die nur für Kriminalklagen gelten wollen. Von einer Suspension, Wahl von Ersatzmännern etc., auch von Bestellung eines besondern Gerichts, falls alle Mitglieder des B.-R. belangt werden, kann bei Zivilklagen keine Rede sein.

aber so stets das Mittel in der Hand, sich direkt aus der Kaution zu befriedigen, wenn er vor Gericht Recht erhält[26]).

Um gegen Amtsbürgen wegen Ersatz eines Schadens, der von dem Beamten verursacht wurde, zu dessen Gunsten sie sich verbürgt haben, vorgehen zu können, muss natürlich der Bund ein gerichtliches Urteil in der Hand haben, das die Schadenersatzpflicht dieses Beamten ausspricht. Dabei ist aber wohl den Bürgen die Einrede offen zu halten, dass der Bund die ordnungsmässige Beaufsichtigung des Beamten vernachlässigt habe. Dass die Diligenzpflicht des Bundes ernsthaft betont werde, liegt gewiss im Wesen der Amtsbürgschaft begründet; anderseits darf sie aber auch nicht urgiert werden, weil ja gerade durch die Bürgschaftsbestellung der Bund eine umständliche und deshalb vielfach unmögliche ganz genaue Kontrolle vermeiden will[27]).

Die zivilrechtliche oder eigentlich besser die zivilgerichtliche Verantwortlichkeit des Beamten gegenüber dem Bunde hört natürlich nicht wie die disziplinarische mit der Beendigung des Beamtenverhältnisses auf, auch nicht wie die strafrechtliche mit dem Tode des Beamten, sie geht vielmehr auf die Erben des Beamten über. Um solche Ansprüche möglichst sicher zu stellen, ist in Art. 13 des Verantwortlichkeitsgesetzes bestimmt, dass die Kautionen der Beamten erst nach Ablauf der letzten Verjährungsfrist, also erst nach 5 Jahren, ausbezahlt werden dürfen. Nur unter besondern Umständen kann der Bundesrat eine frühere Rückgabe bewilligen.

§ 23.

II. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten gegenüber Dritten.

I. So gut wie dem Bunde steht auch einem Dritten, sei dies nun ein Kanton, eine Korporation oder ein Privatmann, eine Zivilklage gegen einen Bundesbeamten zu, der ihm in dieser Eigenschaft einen Schaden zugefügt hat; dies sagt Art. 5 des Verantwortlichkeitsgesetzes. Damit ist grundsätzlich die materiell unbeschränkte Verantwortlichkeit der Bundesbeamten gegenüber Dritten ausgesprochen für den Schaden, den sie ihnen durch die Verletzung ihrer Amtspflichten verursachen, ein Prinzip, das sich von der Idee des modernen Rechtsstaates gar nicht

---

[26]) G. Meyer 461.

[27]) B.-Ger. Entsch. XV, 529; XIX, 462 f; XXIII, I, p. 361 f.

mehr getrennt denken lässt[1]). Diese Verantwortlichkeit Dritten gegenüber kann stets nur eine ausserkontraktliche sein, also nur auf aquilischer Verschuldung beruhen[2]); denn nie steht der Beamte in dieser Eigenschaft zu einem Dritten in einem Vertragsverhältnis. Auch in den Verträgen, die er allenfalls im Namen des Bundes mit andern Personen abschliesst, ist nicht er, sondern nur der Bund Vertragspartei; also kann ihm gegenüber nicht die Frage nach einer kontraktlichen Verschuldung auftauchen, sondern nur nach einer aquilischen. Weil nun aber dabei die Bundesbeamten doch nicht als einfache Privatpersonen, sondern als Funktionäre des Staates in Betracht kommen, charakterisiert sich diese Verantwortlichkeit von vornherein nicht als privatrechtlich, sondern als öffentlichrechtlich, wenn sie auch zweifellos nach dem Verantwortlichkeitsgesetz zivilgerichtlich ist[3]). Deshalb behält das Obligationenrecht in Art. 64 für die Ersatzpflicht wegen Schaden, den öffentliche Beamte in Ausübung ihrer amtlichen Verrichtungen verursachen, das öffentliche Bundesrecht vor. Dem gegenüber weist es allerdings den Beamten, denen gewerbliche Funktionen obliegen, eine besondere Stellung zu, indem der zweite Absatz des Art. 64 verbietet, dass in Bezug auf sie durch kantonale Gesetze vom schweizerischen Obligationenrecht abweichende[4]) Bestimmungen aufgestellt werden. Da nun auch der Bund eine ganze Reihe von Verwaltungen besitzt, die unzweifelhaft als gewerbliche Betriebe zu charakterisieren sind, so wird sich fragen, ob dieser zweite Absatz des Art. 64 auch für den Bund gilt. Das darin ausgesprochene Verbot wendet sich aber nach dem deutlichen Wortlaut nur gegen kantonale Gesetze; gegenüber dem

---

[1]) F. W. Freund, Verantwortlichkeit der Beamten, Arch. f. öff. R. I, p. 108 f.

[2]) Laband, Staatsrecht I, p. 454. So auch das Obligationenrecht nach Art. 64.

[3]) Die Unterscheidung zwischen zivilrechtlichen und zivilgerichtlichen Ansprüchen hat allerdings für das deutsche Recht in diesem Falle keine Bedeutung, weil die Verantwortlichkeit kraft § 839 D.-B.-Gb. von Gesetzes wegen zivilrechtlich ist; dies ist bei uns nicht ganz gleich, indem das Verantwortlichkeitsgesetz immer nur von Zivilklagen spricht; die Ansprüche Dritter gegen Bundesbeamte sind also wohl stets zivilgerichtlich, aber nicht immer auch zivilrechtlich. Geser allerdings spricht stets von der Verantwortlichkeit der Beamten, als sei sie zweifellos zivilrechtlicher Natur (p. 36 f.)

[4]) Das heisst abweichend vom ganzen Kapitel über die unerlaubten Handlungen, wie sich aus französischem wie italienischem Text des Art. 64 ergibt.

Bunde kann es nicht verbindlich sein, weil doch der Bund kraft seiner verfassungsmässigen Gesetzgebungsgewalt zweifellos berechtigt ist, nach Gutfinden überall Normen aufzustellen, die vom ius commune abweichen und diesem als Spezialgesetze derogieren. So hat er ja für einzelne seiner gewerblichen Betriebe, wie für die Postverwaltung und namentlich für die Telegraphenverwaltung Normen statuiert, die z. B. den Art. 62, Abs. 2 erheblich modifizieren[5]), und doch gehört dieser Artikel auch zum Kapitel der unerlaubten Handlungen, auf den sich Art. 64, 2 bezieht. Soweit aber solche Spezialbestimmungen nicht ausdrücklich für gewerbliche Betriebe des Bundes existieren, kommt auch für diese wie für solche Anstalten von Kantonen das Obligationenrecht zur vollen Anwendung, nicht das Verantwortlichkeitsgesetz[6]). Gerade von der Verantwortlichkeit der Beamten gewerblicher Betriebe sprechen aber die Spezialgesetze gar nicht[7]), so dass für sie einfach das Obligationenrecht massgebend sein wird in seinen Vorschriften über die ausserkontraktliche Haftung wegen unerlaubter Handlungen. Damit wird dieser zivilgerichtlichen Verantwortlichkeit direkt kraft Gesetzes der Stempel einer eigentlich zivilrechtlichen Haftbarkeit aufgeprägt; die Beamten der gewerblichen Betriebe des Bundes haben also Dritten gegenüber ganz dieselbe Stellung wie Beamte einer Aktiengesellschaft oder anderer juristischer Personen. Für die ausserkontraktliche zivilrechtliche Verantwortlichkeit dieser Beamten bleibt ohne Bedeutung, ob der Geschädigte zu der betreffenden Bundesverwaltung in einem kontraktlichen Verhältnis steht oder nicht und ob diese Verwaltung für ihre Beamten eine Haftpflicht übernommen hat oder nicht; der Beamte haftet dem Dritten direkt, wenn die Voraussetzungen seiner Verantwortlichkeit nach Art. 50

---

[5]) Art. 25 des schweizerischen Postgesetzes.

[6]) Art. 64 S.-O.-R. præsumiert offenbar die Geltung des Privatrechts für gewerbliche Verrichtungen der Bundesbeamten und der Kantonalbeamten; dies ergibt sich deutlich aus der Gegenüberstellung der beiden Absätze des genannten Artikels. Also müssen abweichende Bestimmungen für solche Beamte wenigstens ausdrücklich aufgestellt sein; sonst muss man annehmen, dass für die gewerblichen Verrichtungen von Beamten des Bundes so gut wie für diejenigen von Beamten der Kantone das Obligationenrecht anzuwenden ist.

[7]) In den Post- und Telegraphengesetzen ist davon nicht die Rede, weil sie nur das Verhältnis der betreffenden Verwaltung zum Publikum regeln; trotzdem bleibt die verfassungsmässige Verantwortlichkeit der Beamten gewiss in vollem Umfang bestehen. Delius, Haftpflicht der Beamten, p. 101. Daher müssen die Behörden der betreffenden Verwaltung dem Geschädigten den schuldigen Beamten nennen oder wenigstens helfen, ihn zu ermitteln.

und folgenden des Obligationenrechts erfüllt sind. Der Beamte hat natürlich kein Recht zu verlangen, dass zuerst die allfällig begründete Haftpflicht des Fiskus geltend gemacht werde[8]); nur wenn der Dritte auf diese gestützt vom Bunde Schadenersatz ganz oder teilweise erlangt hat, ist eine Klage gegen den Beamten in diesem Betrage ausgeschlossen. Unberührt bleibt dadurch das Regressrecht des Fiskus gegen einen fehlbaren Beamten für den dem Dritten gezahlten Schadenersatz, wofür aber nicht zivilrechtliche, sondern öffentlichrechtliche Normen massgebend sind[9]).

Für die Bundesbeamten, die nicht in gewerblichen Betrieben des Bundes beschäftigt sind, ist das Verantwortlichkeitsgesetz bei der Feststellung ihrer Verantwortlichkeit Dritten gegenüber ausschliesslich massgebend nach Art. 64, Abs. 1 des Obligationenrechts. Diese Gesetzesbestimmungen selber sind aber so wenig genau und geben so wenige Anhaltspunkte, dass man auch in diesen Fällen schliesslich doch auf das ius commune, also auf das Obligationenrecht abstellen muss, soweit eben nicht das Verantwortlichkeitsgesetz besondere Normen enthält[10]). Daher ist für die Existenz der Verantwortlichkeit die Frage, ob öffentliches oder ziviles Recht anzuwenden sei, meist nicht von grosser Bedeutung.

Notwendige Voraussetzungen für jede Verantwortlichkeit eines Beamten Dritten gegenüber sind wie überall ein Verschulden und ein dadurch nachweisbar verursachter Schaden[11]). Als Verschulden soll einem Beamten angerechnet werden „jede Handlung oder Unterlassung nach Art. 4 des Verantwortlichkeitsgesetzes“[12]). So wenig wie für die Beurteilung der Haftung eines Beamten gegenüber dem Bunde kann die in diesem

---

[8]) § 839 D.-B.-Gb. gibt den Beamten das Recht zu verlangen, dass der Geschädigte zuerst einen ihm offen stehenden andern Weg betrete, um sich schadlos zu halten; Voraussetzung ist aber, dass dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last falle. Natürlich wird auch bei uns das Interesse des Geschädigten dazu führen, dass dieser eine allfällige Haftpflicht des Staates zuerst geltend macht.

[9]) Es handelt sich eben dabei um die zivilgerichtliche Verantwortlichkeit des Beamten gegenüber dem Bunde.

[10]) Man darf dieses Verantwortlichkeitsgesetz wohl mit Recht eines der schwächsten Produkte der Bundesgesetzgebung nennen, sowohl formell wie materiell.

[11]) Art. 7 des Verantwortlichkeitsgesetzes.

[12]) Wie die betreffende Handlung etwa strafrechtlich zu würdigen ist, bleibt für die zivilrechtliche Verantwortlichkeit ohne Bedeutung. B.-Ger. Entsch. VI, 45.

Artikel aufgestellte Liste erschöpfend sein für eine zivilgerichtliche Verantwortlichkeit Dritten gegenüber; sonst müsste z. B. eine Zivilklage wegen eines Schadens, der durch Missachtung eines ausdrücklichen Befehles eines Vorgesetzten entstanden ist, einfach unterbleiben. Das wäre aber mit der verfassungsmässigen allgemeinen Verantwortlichkeit der Beamten und mit den Prinzipien jedes Rechtsstaates unvereinbar, dass der Dritte unter Umständen sein Recht nicht finden könnte, weil in der Regel der Bund eine Haftpflicht seinerseits für die öffentlichen Funktionen seiner Beamten nicht anerkennt. Wir müssen daher gewiss auch auf dem Geltungsgebiet des Verantwortlichkeitsgesetzes die Normen des Obligationenrechts analog anwenden; Art. 4 des Verantwortlichkeitsgesetzes ist jedenfalls wegen seiner Lückenhaftigkeit nicht als eine in Art. 64, Abs. 1 des Obligationenrechts vorgesehene, vom ius commune „abweichende Bestimmung" aufzufassen. Der Beamte haftet also gemäss Art. 50 des Obligationenrechts für jedes, auch nur ein leichtes Verschulden [13]). Wenn sein Handeln rechtmässig war, wenn er, ohne seine Pflichten gegen den Bund als Dienstherrn zu verletzen, nicht anders handeln konnte, sei es, dass er durch eine gesetzliche Vorschrift oder durch einen formell richtig erteilten Befehl seines Vorgesetzten dazu genötigt war, so liegt natürlich kein Verschulden und also auch keine Schadenersatzpflicht vor [14]). Dagegen haftet er für alle Handlungen, die er aus eigener Initiative vornimmt. Für die Bemessung des Verschuldens, nach dem sich dann gemäss Art. 51 des Obligationenrechts die Grösse des zu leistenden Schadenersatzes bestimmt, geben weder das Obligationenrecht noch das Verantwortlichkeitsgesetz nähere Anhaltspunkte. Jedes Verschulden kann daher unter Umständen zum Schadenersatz verpflichten; der Richter hat in der Würdigung aller Verhältnisse freie Hand. Der Beamte hat aber jedenfalls, soweit seine Eigenschaft als Funktionär des Staates ins Spiel kommt, nicht einfach dieselbe Stellung wie irgend ein Dritter, der einen andern geschädigt hat. Zwar steht allerdings der Beamte in keinem direkten per-

---

[13]) Eine Abstufung nach Dolus, culpa lata und culpa levis besteht darnach nicht.

[14]) Im erstern Fall, z. B. bei der Vornahme einer Expropriation durch den Staat, haftet dieser; für den Befehl, dem der handelnde Beamte gehorchen musste, haftet der Beamte, der den Befehl gab. War der Befehl nicht derart, dass der untere Beamte ihm nachkommen musste, so wird dieser verantwortlich, aber neben ihm auch der Beamte, der den gesetzwidrigen und einen Schaden verursachenden Befehl erteilte.

sönlichen Verhältnis zu Dritten, sondern nur zum Bunde, und nur diesem gegenüber liegen dem Beamten direkte Pflichten ob. Da aber jede Person bestimmte allgemeine Rechte hat, die der Bund verfassungsmässig garantiert hat, so ist auch jeder Beamte indirekt den Bürgern gegenüber als Vertreter des Staates und Inhaber eines Teils der Staatsgewalt verpflichtet, diese Rechte zu respektieren. In diesem Sinne kann man von Amtspflichten reden, die dem Beamten Dritten gegenüber obliegen, deren Beobachtung also auch in seine Amtssphäre fällt [15]). Weil nun der Beamte gewissermassen als Vertreter des Staates vom Nimbus der Staatsautorität umgeben ist und deshalb seine Handlungen gegenüber Dritten ein besonderes Gewicht haben, wird bei Abmessung der Schuld einmal in Betracht zu ziehen sein, ob der Geschädigte zur Zeit der schädigenden Handlung des Beamten unter Anwendung gewöhnlicher Aufmerksamkeit annehmen durfte und musste, dass der Beamte gerade in dieser Eigenschaft als Staatsorgan gehandelt habe [16]). Berechtigten ihn die Umstände dazu, so ist dies als Erschwerungsgrund bei der Bestimmung des Schadenersatzes zu berücksichtigen; denn naturgemäss ist es besonders schwer und bedenklich, einem mit seiner Autorität wirkenden Beamten Widerstand zu leisten. Jedenfalls muss aber der Dritte durch das Benehmen des Beamten selbst zur Annahme gekommen sein, dass er es mit einem Beamten zu tun habe; wäre sie nur die Folge besonderer Umstände oder des Verhaltens anderer, so kann ein allfälliger Irrtum des Geschädigten dem Beamten nicht besonders zur Last fallen. Ich glaube nicht, dass es für den Eintritt einer umfangreichern Haftung des Beamten nur darauf ankommt, dass objektiv eine Amtshandlung oder deren Unterlassung vorliegt, dass also der Beamte die zum Schadenersatz verpflichtende Handlung in Ausübung

---

[15]) Delius, Haftpflicht, p. 27. Der Begriff der „Verletzung einer dem Beamten gegenüber einem Dritten obliegenden Amtspflicht" scheint mir aber recht unklar, so dass sich kaum viel damit anfangen lässt. Haftbar wird eben der Beamte, wenn er eine seiner, dem Staate gegenüber ihm obliegenden Amtspflichten verletzt und dieser Umstand die Ursache, nicht bloss eine entfernte Veranlassung ist zur Beeinträchtigung eines Dritten in den allen durch Verfassung und Gesetze zugesicherten Rechten. Allerdings ist der Beamte kraft seiner Stellung zu einer besonders sorgfältigen Beobachtung dieser Rechte verpflichtet; dies ist aber in erster Linie eine Pflicht dem Bunde gegenüber, erst indirekt auch eine Pflicht Dritten gegenüber.

[16]) Geser, p. 38. Es müssen gewisse Momente in der Person des Geschädigten und des schädigenden Beamten zusammentreffen, um dem Beamten eine besondere Verantwortlichkeit aufzubürden.

oder Veranlassung seiner amtlichen Funktionen begangen habe [17]). Wenigstens in unserm Recht finde ich dafür keinen Anhalt, da das Verantwortlichkeitsgesetz für diesen Punkt keine vom Obligationenrecht abweichenden Normen enthält. Vielmehr ergiebt sich für uns aus der ganzen Natur des Beamtenverhältnisses und daraus, dass neben der allgemeinen Haftung aus ausserkontraktlichen widerrechtlichen Handlungen eine besondere zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten durch die Bundesverfassung und das Verantwortlichkeitsgesetz aufgestellt ist, eine umfassendere Schadenersatzpflicht überhaupt dann, wenn dabei die Beamtenqualität des Täters im Spiele ist [18]). Dabei muss natürlich die Rechtswidrigkeit in der Person des handelnden Beamten vorliegen. In vollstem Umfang haftet der Beamte dann, wenn er die schädigende Handlung mit Vorsatz vorgenommen hat, also unter bewusstem Missbrauch seiner Beamteneigenschaft. Keinen Unterschied macht es dann, ob er nur seine gewöhnliche Kompetenz überschritten oder sich überhaupt Kompetenzen, die er gar nicht hat, angemasst hat. Solche Fälle gehören aber zu den Seltenheiten. Häufiger wird es dagegen naturgemäss vorkommen, dass ein Beamter einen Dritten durch eine Fahrlässigkeit schädigt und daher für den angerichteten Schaden haftbar wird. Hier kommt es nicht auf einen bestimmten Grad von Fahrlässigkeit an; vielmehr begründet jede Ausserachtlassung der erforderlichen Sorgfalt wie allgemein nach Obligationenrecht auch für die Bundesbeamten die Existenz einer Haftung. Nur deren Umfang kann verschieden sein je nach dem Grad der Fahrlässigkeit [19]). Dabei muss aber wie gesagt stets die Stellung, die der Beamte kraft seines Amtes hat, erschwerend in Betracht kommen. Der Beamte ist nicht nur verpflichtet zur Beobachtung der Sorgfalt, die man von jedem Dritten verlangen kann, er ist weiter verantwortlich für die Beobachtung aller Vorschriften und Regeln, die seine gesamte Amtsführung betreffen; denn deren genaue Kenntnis gehört zu seinen Amtspflichten [20]). Er kann sich daher weder

[17]) Dies nimmt allerdings Delius an, p. 26.

[18]) Es fällt also darunter sowohl die fehlerhafte Ausübung wie auch die vorsätzliche oder fahrlässige Überschreitung seiner Kompetenzen, ebenso auch die Anmassung ihm überhaupt nicht zustehender Befugnisse.

[19]) Nach Art. 51 O.-R.

[20]) Ich glaube nicht, dass man sich immer erst fragen muss, ob die verletzte Vorschrift wirklich besonders zum Schutz der Interessen Dritter oder ob sie nur im Interesse des innern Dienstes der Staatsverwaltung erlassen worden ist. Jede einen Schaden verursachende Verletzung seiner Dienstpflichten macht den Beamten haftbar. Anders Delius, p. 28.

durch einen rechtlichen noch einen tatsächlichen Irrtum entschuldigen, besonders auch dann nicht, wenn er einen Schaden verursacht hat durch den Mangel der durch sein Amt geforderten fachtechnischen Kenntnisse. Indessen kann dem Beamten doch nicht die überhaupt menschenmögliche Aufmerksamkeit zugemutet werden, die ein ideal vollkommener Beamter anwenden würde[21]). Umgekehrt darf sich der Richter aber auch nicht zufrieden geben, wenn der Beamte nur seiner individuellen Einsicht gemäss gehandelt hat; denn der Dritte hat ja nicht die Auswahl unter mehreren Beamten, so dass er den tüchtigsten heraussuchen könnte. Von den Beamten kann mindestens die Diligenz verlangt werden, die ein Beamter von durchschnittlichen Kenntnissen und Fähigkeiten unter denselben Umständen angewendet hätte[22]). Bei der Beurteilung des Verschuldens eines Beamten wird es daher auch ganz auf die Verhältnisse des konkreten Falles ankommen, so dass sich allgemeine Regeln nicht angeben lassen[23]). Gleich wie die Handlungen, die der Beamte aus eigener Initiative vornimmt, ist auch die Unterlassung von Handlungen, die ihm kraft seines Amtes obgelegen hätten, zu beurteilen. Dabei kann aber unzweifelhaft der Beamte geltend machen, dass die Unterlassung verursacht worden sei durch Überlastung mit Geschäften, so dass es ihm schlechterdings unmöglich war, alle Geschäfte zur Zeit zu besorgen[24]). Hat er jedoch diese Anhäufung voraussehen und ihr durch rechtzeitige Anzeige an die Oberbehörde vorbeugen können, so kann er sich, wenn er diese Anzeige unterlassen hat, nicht auf die Überbürdung mit Geschäften berufen. – Falls dem Beamten ein Verschulden nachgewiesen worden ist, haftet er direkt und primär; in unserm Recht findet sich keine Bestimmung, die dem § 839 Satz 2 des deutschen bürgerlichen Gesetzbuches entspricht: „Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last,

---

[21]) Schliesslich gilt auch für die Beamten der Satz: omnium habere memoriam et penitus in nullo peccare divinitatis magis quam mortalitatis est; l. 2, § 13 C I, 17. Hat also der Beamte trotz der grössten Sorgfalt, die man von ihm verlangen kann, sich geirrt, so wird er nicht haftbar.

[22]) Geser, p. 71 u. f.

[23]) Es kommen eben die gewöhnlichen Regeln des Zivilrechts zur Anwendung, nur dass an Stelle des berühmten diligens paterfamilias der sorgfältige Durchschnittsbeamte tritt.

[24]) Dieser Einwand muss jedenfalls vom Richter streng beurteilt werden. Ist er aber gerechtfertigt, so ist der Beamte nicht haftbar. Ob jemand und wer dann den Schaden zu tragen hat, bleibt eine offene Frage.

so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Beschädigte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag". Der Beamte kann also durchaus nicht verlangen, dass der Geschädigte, sofern er etwa aus einem Vertrage gegen den Bund Schadenersatzansprüche hat, zuerst diese geltend mache; dies steht nur im Belieben des Dritten[25]). Das aber wird man auch bei uns verlangen müssen, dass der Geschädigte zuvor versucht habe, den ihm von einem Beamten drohenden Schaden mit den ihm zu Gebote stehenden Rechtsmitteln abzuwenden, also namentlich mit einem Rekurs an die Oberbehörde. Hat er dies unterlassen, so geht er allerdings nicht etwa wie nach § 839 Abs. 3 des deutschen bürgerlichen Gesetzbuches überhaupt jedes Anspruches gegen den Beamten selbst verlustig; aber es ist darin ein konkurrierendes Verschulden des Dritten zu sehen, das nach Art. 51, 2 des Obligationenrechts dem Richter das Recht gibt, die Ersatzpflicht zu mässigen oder gänzlich von ihr zu entbinden[26]) Hat aber der Dritte rechtzeitig den Rekursweg betreten und ist er von der Oberbehörde abgewiesen worden, so wird es sich fragen, an wen er sich nun wegen Schadenersatz halten kann. Man könnte sagen, dass durch die Abweisung des Rekurses die Oberbehörde die Handlungsweise ihres Untergebenen gutheisse, also ihn entlaste und selbst die Verantwortlichkeit für die betreffende schädigende Handlung übernehme. Dagegen meint Geser[27]), dass auch in diesem Falle die Haftverbindlichkeit der ersten handelnden Behörde unverändert bestehen bleibe, da sich die Oberbehörde ja rein negativ zur Sache verhalten habe; die Passivlegitimation werde nicht verändert. Das kann aber doch kaum richtig sein; denn durch Abweisung des Rekurses übernimmt auch die Oberbehörde einen Teil der Schuld an der schädigenden Handlung, weil sie sie nicht inhibiert hat[28]). Es werden also beide Instanzen haftbar. Über die Art, wie mehrere Beamte haften, die gemeinsam einen Schaden verursacht haben, gibt das Verantwortlichkeitsgesetz eine Be-

---

[25]) Allerdings wird dies fast durchweg in seinem Interesse liegen.

[26]) Selbstverständlich gilt dies auch für jedes andere konkurrierende Verschulden des Geschädigten. Das Verantwortlichkeitsgesetz schweigt sich darüber aus, also kommt stets das O.-R. zur Anwendung.

[27]) Geser, p. 118.

[28]) Und zwar übernimmt sie eigentlich moralisch eher noch den grössern Teil der Schuld; sie handelt ja doch mit ihrer grössern Autorität bekleidet, sie steht auch auf einem höhern Standpunkt, so dass sie eher die Rechtswidrigkeit der Handlung ermessen könnte.

stimmung (Art. 3). Danach haften die Mitglieder einer Behörde nicht solidarisch, sondern nur für ihr „Betreffnis", also ihren Kopfteil, wobei ihre Teilnahme an der schädigenden Handlung præsumiert wird, Gegenbeweis vorbehalten. Diese Norm spricht aber nur von Mitgliedern derselben Behörde, nicht von Beamten verschiedener Instanzen; deshalb hat für letztern Fall die gewöhnliche solidarische Haftung nach Art. 60 des Obligationenrechts einzutreten. Der Art. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes tritt aber auch nicht in Kraft, trotzdem es sich im konkreten Fall um Mitglieder einer Kollegialbehörde handelt, sofern für die betreffende Bundesverwaltung das Zivilrecht gilt[29]). Hierbei kann also wohl die Frage aktuell werden, ob dieser Zweig der Bundesverwaltung als Gewerbebetrieb oder als Ausübung der Staatshoheit zu betrachten ist und ob demgemäss Zivilrecht oder das Verantwortlichkeitsgesetz anzuwenden ist. Die Entscheidung, ob ein Gewerbebetrieb vorliege oder nicht, wird im einzelnen Fall nicht schwer sein; um ein Gewerbe handelt es sich überall da, wo die primäre Absicht auf Erzielung eines Gewinns geht[30]). Daher haften auf diesen Gebieten stets mehrere Beamte, die den Schaden gemeinsam verursachten, solidarisch; auf den Gebieten der Tätigkeit des Bundes als oberste Staatsgewalt dagegen haften die Mitglieder eines Kollegiums nur proratarisch. Letztere Bestimmung gilt aber der ganzen Fassung des Art. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes nach nur für Kollegialbehörden; bei bureaukratischen Behörden ist klar, dass der schuldige Beamte stets voll haftet, eventuell mehrere Beamte solidarisch. Ist nach dem Verantwortlichkeitsgesetz die Haftung nur proratarisch, so übernimmt, wenn ein Mitglied den Schaden zu seinem Anteil nicht ersetzen kann, der Bund die entsprechende Quote auf sich nach Absatz 3 des Art. 3 dieses Gesetzes. In diesem Falle ist also die Haftpflicht der Mitglieder einer Kollegialbehörde weniger streng als nach Obligationenrecht. Die genannte Beschränkung

[29]) Auch wieder kraft Art. 64, Abs. 2 O.-R. Für die gewerblichen Betriebe des Bundes sind auch in diesem Punkt keine abweichenden Bestimmungen getroffen.

[30]) Zu den Gewerbebetrieben gehören also namentlich die Post- und Telegraphenverwaltungen, die Bundesbahnen, ebenso auch Anstalten, die zwar nicht direkte Gewinne abwerfen, aber dem Bunde durch ihre Leistungen Summen ersparen, die er sonst an Dritte zahlen müsste für notwendige Lieferungen. Hiebei ist zu denken z. B. an die Munitions-, Waffenfabriken etc. Bei diesen letztern allerdings wird die Frage, wie Mitglieder einer Behörde gemeinsam haften, fast nie auftauchen, weil sie meist bureaukratisch eingerichtet sind.

der Haftung tritt jedoch nur ein, wenn ein Schaden durch eine Amtshandlung der betreffenden Behörde verursacht wurde[31]), nicht schon, wenn nur überhaupt die Eigenschaft der Beamten als solcher im Spiel ist. Dies wird dann der Fall sein, wenn die Behörde bei der Ausübung von Kompetenzen, die objektiv zu ihrem Amtskreise gehören, aus Fahrlässigkeit Fehler begeht, sodass sie ihre Befugnisse überschreitet; gleich zu behandeln ist auch die fahrlässige Nichtvornahme von ihr obliegenden Amtsgeschäften. Eine absichtliche Verletzung der Amtspflichten dagegen scheint mir der Subsumption unter den Begriff Amtshandlung zu widerstreben[32]), weil der Beamte dabei in keiner Weise mehr den Willen des Staates erfüllt; die Folge ist dann, dass für solche Handlungen die Mitglieder eines Kollegiums solidarisch haften werden.

Die zweite Voraussetzung jeder Zivilklage eines Dritten gegen einen Bundesbeamten ist, dass durch dessen Handlung widerrechtlich ein Schaden verursacht wurde; jedenfalls muss dieser schon wirklich eingetreten sein, nicht erst drohen[33]). Das Verantwortlichkeitsgesetz spricht von einem „positiven Schaden"; ist darunter nur ein Vermögensschaden zu verstehen oder ist der Ausdruck weiter? Zur Zeit des Erlasses des Verantwortlichkeitsgesetzes war allerdings das Obligationenrecht mit seinem Art. 55 über tort moral noch nicht in Kraft; dennoch glaube ich, dass man sich bei der Interpretation des Art. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes durchaus an das Obligationenrecht anschliessen muss, weil ersteres Gesetz die Schadensfrage nur so leicht berührt. Also wird auch ein tort moral, z. B. eine durch die Bundesanwaltschaft angeordnete unrechtmässige Verhaftung unter Umständen zu einer Entschädigungsklage führen können. Wie weit entgangener Gewinn in Rechnung gebracht werden kann, bestimmt sich ebenso wie überhaupt die ganze Schadensfrage nach dem Obligationenrecht[34]).

---

[31]) Art. 3: „Bis zum Beweise des Gegenteils wird die Teilnahme der einzelnen Mitglieder an den Amtshandlungen einer Behörde præsumiert".

[32]) Diese Frage wirft auch Geser p. 38 auf, sagt dann aber, dass so wie so das Verantwortlichkeitsgesetz zur Anwendung kommt. Letzteres ist nach dem Wortlaut des Art. 3 entschieden unrichtig. Dies ist übrigens der einzige Fall, wo es sich wirklich um eine „Amtshandlung" handelt; sonst ist eben die gesamte Amtsführung im weitesten Sinne massgebend.

[33]) Delius, p. 51.

[34]) Laband, I, p. 457.

Da die Schadenersatzpflicht der Bundesbeamten Dritten gegenüber stets nur ausserkontraktlich ist, ergibt sich, dass der Geschädigte ausser seinem Schaden und dem Verschulden des Beamten auch den Kausalzusammenhang ins Einzelne nachweisen muss. Auch für diesen Punkt sind die bei zivilrechtlichen unerlaubten Handlungen wirksamen allgemeinen Regeln massgebend. Es wird eben auf den konkreten Fall ankommen. Jedenfalls wird man den Beweis des Kausalzusammenhanges nicht so streng fordern müssen, dass der Schaden als absolut naturnotwendige Folge der Handlung des Beamten nachgewiesen werde. Es genügt, dass Tat und Schaden in so nahem Zusammenhang stehen, dass dem natürlichen Lauf der Dinge nach angenommen werden kann, der Schaden sei aus der betreffenden Handlung entstanden[35]), mögen dann auch andere Ereignisse zur Verursachung des Schadens in grösserem oder geringerem Masse mitgewirkt haben. Erscheint aber die Handlung nur als entfernte Veranlassung zum Eintritt des Schadens, so hört eine Haftung des Beamten auf.

II. Trotzdem prinzipiell in unserm Rechte die zivilrechtliche Verantwortlichkeit der Bundesbeamten gegenüber jedem Dritten ausgesprochen ist, ist das Betreten des Zivilweges doch von der Erfüllung einiger im Verantwortlichkeitsgesetz aufgestellten Bedingungen abhängig gemacht[36]). Diese Aufstellung von prozessualischen Bedingungen entsprang dem Wunsch, die Bundesbeamten zu schützen gegen querulöse Angriffe Dritter, eine Tendenz, die, bekanntlich aus England stammend, sich nach Frankreich und, wie in die meisten deutschen Staaten, so auch in unser Staatsrecht verpflanzt hat[37]). Während aber

---

[35]) Geser, p. 104.

[36]) Die Feststellung dieser Bedingungen, d. h. die Gewährung der Zustimmung der Oberbehörde zur Klagerhebung erfolgt aber nicht in einem Verfahren, das etwa einem Zivilprozess an die Seite zu stellen wäre als ein Administrativprozess. Das Vorverfahren bei der Oberbehörde hat nicht Feststellung von Schuld oder Nichtschuld des Beamten zum Gegenstand, sondern nur, ob die Klagerhebung gestattet werden soll. Vom Entscheid der Oberbehörde ist materiell der Zivilrichter ganz unabhängig; auch wenn die Klage zugelassen wurde, kann er den Beamten einer Haftpflicht ledig sprechen. Von einem „bis in idem“ kann dabei keine Rede sein. Eine eigentümliche Auffassung des Verhältnisses eben dieses Vorverfahrens und des Zivilprozesses hatte eine n.-r. Kommission im Bs.-bl. 1877 I, p. 573.

[37]) G. Meyer, Staatsrecht 610 f. Freund, Arch. f. öff. R. I, 400 f.

in England die Verfolgung der Beamten materiell beschränkt ist[38]), kennen dagegen die kontinentalen Staatsrechte, wie auch das unsrige, in der Regel nur formelle Erfordernisse. Das Verantwortlichkeitsgesetz macht die Beschreitung des Zivilweges gegen einen Bundesbeamten wegen rechtswidriger Amtsführung abhängig von der Zustimmung der Oberbehörden. Und zwar finden diese Normen Anwendung zu Gunsten aller Bundesbeamten, gleichviel, ob sonst für den betreffenden Zweig der Bundesverwaltung Zivilrecht gilt oder öffentliches Recht. Der Art. 64 des Obligationenrechts befasst sich ja nur mit dem anzuwendenden materiellen Recht, während die Normen, die mit der Administrativgarantie zusammenhängen, zum Prozessrecht gehören, also mit Art. 64 des Obligationenrechts nichts zu tun haben. Die Zustimmung der Wahlbehörde muss nach Art. 32 und 43 des Verantwortlichkeitsgesetzes eingeholt werden für jede Zivilklage, die sich auf eine rechtswidrige Amtsführung[39]) stützt. Bevor diese Zustimmung eingeholt ist[40]), darf kein Gericht auf die Behandlung der Klage eintreten. Der Mangel der Zustimmung muss nicht erst durch eine Einrede des Beamten geltend gemacht werden, weil offenbar das Verantwortlichkeitsgesetz nicht ausschliesslich zu Gunsten der Beamten, sondern auch zur Wahrung der allfälligen politischen Interessen des Bundes die Erlaubnis der Oberbehörde zur Klagerhebung verlangt[41]). Bei der Beurteilung, ob eine solche Zustimmung nötig sei, kommt es darauf an, ob die schädigende Handlung mit der Amtsführung des Beamten objektiv zusammenhängt, mag sie nun auf Vorsatz oder Fahrlässigkeit beruhen; nicht nötig ist sie daher, wenn der Beamte Handlungen vorgenommen hat, die überhaupt nicht in seine Kompetenz fielen, wobei er also seine Beamteneigenschaft missbraucht hat[42]). Für Klagen, die erhoben werden

---

[38]) Sie ist nur zulässig bei Kompetenzüberschreitung und Verletzung wesentlicher Formen. Inhaltlich verwandt damit ist § 839, Satz 2 D.-B.-Gb.: „Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Beschädigte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag".

[39]) Der Begriff Amtsführung ist weiter als derjenige von Amtshandlung. Amtsführung bezeichnet allem nach die ganze Tätigkeit, bei der die Eigenschaft als Bundesbeamter objektiv mitspielt.

[40]) Oder wenigstens der Versuch gemacht worden ist, sie zu erlangen.

[41]) Es ist ein Recht und eine Pflicht der zuständigen Behörde, sich über die Zulässigkeit der Klage auszusprechen.

[42]) Wobei also nur subjektiv auf Seite des Beschädigten die Beamteneigenschaft des Täters von Einfluss war.

wegen Unterlassung von Handlungen, die dem Beamten kraft seines Amtes oblagen, muss jedenfalls immer die Vorentscheidung der Oberbehörde eingeholt werden. Zu dieser Vorentscheidung ist für die von der Bundesversammlung gewählten Beamten ausschliesslich die Bundesversammlung selbst kompetent[43]). Der Beschlussfassung muss nach Art. 32 des Verantwortlichkeitsgesetzes das gleiche Verfahren vorausgehen wie der Erhebung eines Kriminalverfahrens, natürlich mit den aus dem Wesen der Zivilklage sich ergebenden Modifikationen; eine Suspension der Beamten, gegen die allfällig eine Zivilklage zugelassen wird, tritt wohl kaum ein, also auch nicht die Wahl von Ersatzmännern[44]). Erklären beide Räte die Klage als zulässig, so wird diese dadurch eo ipso dem Bundesgericht überwiesen; sie ist also dem ordentlichen Forum des Wohnortes entzogen[45]). Verweigern aber beide Räte ihre Zustimmung, so kann der betreffende Beamte nicht belangt werden; indes soll nach dem Verantwortlichkeitsgesetz in diesem Beschluss die Erklärung gefunden werden, dass die Eidgenossenschaft für ihren Beamten einstehe[46]). Der Geschädigte kann daher durch eine Klage gegen den Bund suchen, einen Schadenersatz zu erlangen. Wie ist es nun, wenn die beiden Räte verschiedener Meinung sind und der Rat, der die Zustimmung zur Klagerhebung verweigert, definitiv bei seinem Beschluss „beharrt"? Davon, dass nach Art. 21 des Verantwortlichkeitsgesetzes damit das Geschäft erledigt wäre, also überhaupt jede Klage des Geschädigten sowohl gegen den Beamten mangels der Zustimmung als auch gegen den Bund ausgeschlossen wäre, kann keine Rede sein, weil so der Geschädigte einfach nicht zu seinem Recht kommen könnte. Schliesslich muss doch entweder der Beamte oder der Bund passiv legitimiert sein. Nun ist aber in unserm Recht der Fall,

---

[43]) B.-Ger. Entsch. II, 512, III, 758. Salis I, Nr. 162.

[44]) Auch die Bestimmung betreffend die Einsetzung eines besondern Gerichts, falls alle Mitglieder des B.-R. vor Gericht gezogen werden, anzuwenden liegt durchaus kein Bedürfnis vor, wenn es sich um Zivilklagen handelt.

[45]) Art. 33 des Verantwortlichkeitsgesetzes.

[46]) Dies ist der einzige Fall, dass der Bund statt des Beamten eine Verantwortlichkeit übernommen hat auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Sonst tritt nach Art. 3, Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes eine solche Übernahme einer Haftung nur subsidiär ein, wenn ein Mitglied einer für haftbar erklärten Behörde zahlungsunfähig ist. Auf dem Gebiete des Zivilrechtes bleiben natürlich die allgemeinen Normen in Kraft, soweit nicht Spezialbestimmungen auch hier eine Haftung des Bundes für seine Beamten ausschliessen.

dass der Bund für seine Beamten eine Haftung übernimmt, eine solche Ausnahme, abgesehen von den gewerblichen Betrieben, dass man ihn nur dann als vorhanden ansehen darf, wenn nach Art. 33 des Verantwortlichkeitsgesetzes beide Räte die Zustimmung zur Klagerhebung verweigern. Zwar scheint dem der Wortlaut zu widersprechen, indem Art. 33 sagt, dass, wenn beide Räte ihre Zustimmung erteilen, Überweisung an das Bundesgericht erfolge; „im entgegengesetzten Fall steht die Eidgenossenschaft für den Beamten ein." Der entgegengesetzte Fall ist aber, glaube ich, doch nur der, dass beide Räte der Klagerhebung nicht zustimmen, nicht der, dass nicht beide Räte ihr zustimmen; für Übernahme der Haftung durch den Bund ist allem nach ein richtiger, ordnungsgemäss zu Stande gekommener Bundesbeschluss notwendig, was ja nicht eintritt, wenn nicht beide Räte einig sind[47]). Wenn also der eine Fall der Alternative nicht anwendbar ist, bleibt wohl nur der andere, dass eben doch der Beamte belangt werden kann auf Grund der wenigstens von einem der Räte erteilten Zustimmung. Dieses Resultat ergibt sich freilich nicht aus dem Text des Gesetzes, das immerhin undeutlich redigiert ist; es wird aber doch der Tendenz des Gesetzes[48]) und der Billigkeit am ehesten entsprechen.

Zivilklagen wegen rechtswidriger Amtsführung gegen die vom Bundesrat (oder kraft einer Delegation von dessen Wahlbefugnis von einer andern Behörde) gewählten Beamten sind zunächst beim Bundesrat anzubringen[49]). Gibt dieser seine Zustimmung zur Klagerhebung, so kann der Kläger den schuldigen Beamten auf dem gewöhnlichen Zivilweg belangen, natürlich am Wohnsitz des Beamten nach allgemeinen Regeln. Wenn aber der Bundesrat seine Zustimmung verweigert, so ist damit nicht etwa jede Klage als unzulässig erklärt; vielmehr steht auch dann dem Kläger der Zivilweg offen; er muss aber zuvor „für die Kosten" eine vom Bundesgericht zu bestimmende Kaution leisten[50]). Aus dieser Bestimmung wollte man schon den

[47]) Gemäss Art. 89 B.-V.

[48]) Diese Tendenz geht ja darauf hinaus, den obersten Bundesbeamten für solche Fälle die Beurteilung durch das B.-Ger. zu sichern, nicht darauf, sie möglichst jeder Verfolgung durch Zivilklagen überhaupt zu entziehen. Also ist in keinem Fall die Kompetenz eines kantonalen Gerichtes für Klagen wegen rechtswidriger Amtsführung unserer obersten Bundesbeamten begründet.

[49]) Art. 43 des Verantwortlichkeitsgesetzes.

[50]) Der einzige Unterschied besteht dann also darin, dass bei Zustimmung des B.-R. die Leistung einer Kaution nicht nötig ist. B.-Ger. Entsch. III, p. 758 f.

Schluss ziehen, dass dadurch auch das Bundesgericht als Forum für diese Prozesse bestimmt sei[51]). Das Bundesgericht verwahrte sich aber gegen diese Auffassung[52]): „Die Kompetenz des Bundesgerichtes für Klagen gegen eidgenössische Beamte folgt nicht aus der Kompetenz, die Höhe der zu erlegenden Kaution zu bestimmen. Mit der in Art. 43 des Verantwortlichkeitsgesetzes vorgeschriebenen Kaution ist augenscheinlich nicht die gewöhnliche Prozesskaution im Sinne des Art. 26 der eidgenössischen Zivilprozessordnung gemeint (über welche allerdings nur das in der Hauptsache kompetente Gericht zu bestimmen hat). Denn Art. 43 des Gesetzes von 1850 statuiert die Kautionspflicht ganz unabhängig von der grössern oder geringern Sicherheit, die der jeweilige Kläger für die Bezahlung der Prozesskosten gewährt; es soll also mit der in Art. 43 leg. cit. vorgeschriebenen Kautionsauflage offenbar nicht bloss für diese Sicherheit gesorgt, sondern noch der weitere Zweck verfolgt werden, die eidgenössischen Beamten überhaupt vor unüberlegter, leichtsinniger Belangung aus dem Verantwortlichkeitsgesetz zu schützen. Die Obsorge hierfür nun konnte der Gesetzgeber ganz wohl dem Bundesgerichte auch dann übertragen, wenn er die materielle Entscheidung nicht in dessen ausschliessliche Kompetenz legte. Fehlt es aber nach dem Gesagten an einer bundesgesetzlichen Bestimmung, nach welcher solche Streitigkeiten der ausschliesslichen Beurteilung des Bundesgerichtes unterstellt wären, so greifen die allgemeinen Gerichtsstandsnormen Platz, kraft welcher der Beklagte für persönliche Ansprüche bei dem Gerichte seines Wohnortes gesucht werden muss."

Über den Wert eines solchen Vorverfahrens vor einer Oberbehörde gehen die Ansichten sehr weit auseinander. Ziegler[53]) hält es für absolut nötig, um die Beamten gegen leichtfertige Belangung auf Schadenersatz zu schützen. Geser[54]) umgekehrt will es ganz verbannen, weil die Sätze „der Beamte ist haftbar für gesetzwidrige Handlungen" und „der Beamte kann nur haftbar gemacht werden, wenn er zuvor von der vorgesetzten Behörde verantwortlich erklärt worden ist" direkt mit einander unvereinbar seien. Das deutsche Reichsbeamtengesetz

---

[51]) Geser, II. Abschn., § 4. p. 176.

[52]) Amtl. Entsch. XXIII, I, 617. Blumer-Morel, III, 230 Anm.

[53]) Ziegler, Referat an der Juristenversammlung, Zeitschrift für schweiz. Recht, neue Folge VII, 481 f.

[54]) Geser, II. Abschn., § 3 p. 171. Zu der Frage vergl. Schneider, Ztschr. f. schw.R., n. F. VII, 632; Meili, eod. 635.

kennt das Institut dieser Administrativgarantie nicht mehr; die Beamten können ohne einen Vorentscheid einer Oberbehörde zivilgerichtlich wegen rechtswidriger Amtsführung verfolgt werden. Ich kann nun in der Tat auch nicht einsehen, warum die Beamten eines besondern Schutzes gegen Missbrauch des Klagerechts bedürfen, sei es nun durch materielle, sei es durch formelle Beschränkungen desselben. Die allgemeinen Regeln betreffend den Schutz gegen leichtfertiges Prozessieren, wie sie z. B. im zürcherischen Rechtspflegegesetz [55]) sich finden, dürften doch auch für die Beamten genügen. Ich möchte deshalb auch am liebsten diese Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes streichen, nicht sowohl freilich in Anerkennung des von Geser angedeuteten Widerspruchs mit der verfassungsmässigen Verantwortlichkeit der Bundesbeamten [56]); der wirklich geschädigte Dritte findet ja so wie so immer ein passiv legitimiertes Opfer seiner Klage, den Beamten selbst oder in einzelnen Fällen den Bund. Aber diese Vorschriften scheinen mir einfach unzweckmässig; in der Behandlung durch die ordentlichen Zivilgerichte haben wir doch gewiss die grösstmögliche Garantie für eine unparteiische Beurteilung derartiger Ansprüche. Allerdings würde der Natur der Ansprüche gegen die Bundesbeamten, soweit sie nicht kraft Gesetzes eigentlich zivilrechtlich sind, mehr entsprechen, wenn für sie auch ein Verwaltungsgerichtsverfahren eingeführt würde [57]). Eine Verwirklichung der so oft laut gewordenen Wünsche nach Verwaltungsgerichtshöfen wird aber in der Eidgenossenschaft wohl noch lange auf sich warten lassen. Gar nicht leuchtet mir ein die Einrichtung von Schiedsgerichten, die Geser als das Beste empfiehlt [58]). Ich vermag einen

---

[55]) § 282.

[56]) Ein solcher Widerspruch würde doch wohl nur dann vorliegen, wenn das Verantwortlichkeitsgesetz materielle Beschränkungen der Verantwortlichkeit der Bundesbeamten erhielte; dies ist aber ja nicht der Fall.

[57]) Diesen Vorschlag macht Speiser, Zeitschr. f. schweiz. Recht n. F. VIII, 555.

[58]) Speziell nach dem Muster des waadtländischen Schiedsgerichtsverfahrens. Wenn man zu den kantonalen Gerichten schliesslich nicht das Zutrauen für unparteiische korrekte Beurteilung solcher Fälle hat, so schiene mir denn doch viel besser, ein für allemal als Forum für solche Prozesse das Bundesgericht zu bestimmen. Eine bedeutende Mehrbelastung dieses Gerichtes hätte das kaum zur Folge, da die Verfolgung von Beamten auf Schadenersatz ziemlich selten sind. Dann würde auch der Bund seine Ansprüche gegen Beamte ebenfalls vor B.-Ger. geltend machen können.

Vorteil dabei nicht zu erkennen, dass möglichst oft die ordentlichen Gerichte mit ihrem Instanzenzug eliminiert und durch Schiedsgerichte ersetzt werden.

Nun kommt freilich bei den Normen, die einen besondern Schutz der Beamten gegen Zivilklagen enthalten, nicht nur das Interesse der Beamten selbst in Betracht; die Gesetzgebung fühlte sich auch veranlasst, die Interessen des Bundes, die ebenfalls bei solchen Streitigkeiten mit im Spiel sein könnten, durch das Eingreifen der obersten Staatsverwaltungsbehörden zur Geltung bringen zu lassen [59]). Bei einem Strafverfahren gegen einen Beamten lässt es sich allerdings denken, dass eine Strafverfolgung vielleicht die Interessen des Staates mehr schädigt als deren Unterlassung, so dass dann ein Verbot des Strafverfahrens durch die zur Vorentscheidung kompetente Behörde eine gewisse Berechtigung hat [60]). Indessen scheint mir trotzdem auch hier die Abhängigmachung eines Strafverfahrens vom Vorentscheid einer Verwaltungsbehörde sehr bedenklich [61]), weil dies direkt ein Eingriff in das Getriebe der Justiz ist, eigentlich fast so bedenklich wie die Abolition eines Strafverfahrens. Jedenfalls sollen solche Bestimmungen nur ganz ausnahmsweise in Funktion treten; noch lieber würde ich die Bedingung der Zustimmung der Oberbehörde, wenn ein Beamter wegen Amtsvergehen verfolgt werden soll, ganz streichen, weil doch der Staat seine Eigenschaft als Dienstherr der Beamten nicht benützen sollte, um seinen Pflichten gegenüber der Gesamtheit als Inhaber der obersten Staatsgewalt und daher als Schützer der allgemeinsten Interessen zu Gunsten eines Einzelnen nicht nachkommen zu müssen. Solche Ausnahmen haben doch einen odiosen Anstrich; den allgemeinen Interessen müssen die Sonderinteressen, auch wenn diese vielleicht berechtigt sind, stets weichen. Wie aber bei Zivilklagen gegen Beamte wegen ihrer Amtsführung Interessen des Staates ins Spiel kommen können, die derart sind, dass ihretwegen

---

[59]) Dies lässt sich daraus schliessen, dass eben die obersten Verwaltungsbehörden für die Vorentscheidung kompetent sind. Das persönliche Interesse der Beamten wäre genügend gewahrt, wenn die Gerichte selbständig über Eintreten oder Abweisung zu entscheiden hätten.

[60]) Ein Stafprozess erregt naturgemäss mehr Aufsehen als ein Zivilprozess; seine Folgen können also für einen Beamten so schwer sein, dass sie ausser Verhältnis zu dem Vergehen stehen. Dadurch können schliesslich auch die Interessen des Bundes berührt werden.

[61]) Darin liegt eben auch „der Verzicht auf einen noch nicht festgestellten, also möglicherweise gar nicht vorhandenen Anspruch". Liszt, Strafrecht p. 294.

der Staat veranlasst sein könnte, solche Klagen zu erschweren durch die Bedingung der Zustimmung einer Oberbehörde, sehe ich nicht ein. Bei einem Strafverfahren liegt ja die Sache insofern anders, als dieses direkt die Person des Beamten ergreift und daher der Staat in der Person dieses seines Organs indirekt in Mitleidenschaft gezogen werden kann[62]). Ein Zivilverfahren aber hat ja durchaus nicht dieselben persönlichen Wirkungen auf die Wertschätzung des Beamten im Verkehr mit dem Publikum; es richtet sich ausschliesslich gegen den Geldbeutel des Beamten, der Bundesfiskus bleibt dadurch unberührt[63]). Deshalb liegt auch kein Grund vor, zur Wahrung der Staatsinteressen Zivilklagen gegen Bundesbeamte anders zu behandeln als gewöhnliche Schadenersatzklagen wegen rechtswidriger Handlungen, wie dies ja im deutschen Reichsrecht der Fall ist.

Für die Verjährung von Zivilklagen Dritter gegen Bundesbeamte wegen rechtswidriger Amtsführung enthält das Verantwortlichkeitsgesetz in den Art. 11 und 12 massgebende Bestimmungen, die von Art. 69 des Obligationenrechts abweichen. Bei der Feststellung der Verjährung wird also wieder die Frage praktisch, ob Privatrecht oder öffentliches Recht zur Anwendung kommt[64]). Steht der Beamte in einem gewerblichen Betrieb des Bundes, so gilt daher für Zivilklagen gegen ihn die Verjährungsfrist von einem Jahr von dem Tage hinweg, an welchem der Geschädigte Kenntnis von der Schädigung und der Person des Täters erlangt hat, jedenfalls aber mit dem Ablauf von 10 Jahren von dem Tage der Schädigung an gerechnet. Das Verantwortlichkeitsgesetz dagegen kennt folgende Fristen, binnen welchen eine

---

[62]) Auch lässt sich dabei noch geltend machen, dass durch Amtsvergehen, deren Opfer Dritte sind, doch auch Pflichten des Beamten gegenüber dem Bund verletzt werden; wenn also der Staat ein Strafverfahren gegen Beamte erschwert oder gar nicht zulässt, verzichtet er teilweise in seiner Eigenschaft als Inhaber der obersten Staatsgewalt auf die Verfolgung von Rechten, die ihm als Dienstherr der Beamten zustehen. Bei Handlungen der Beamten, die eine Schädigung eines Dritten verursachen, ist ja aber der Staat nicht in solcher Weise beteiligt; er kann seine dadurch etwa verletzten Rechte immer noch selbständig im Disziplinarverfahren verfolgen, auch wenn der Dritte den Zivilweg nicht betreten kann.

[63]) Nur ausgenommen den Fall, dass ein Mitglied einer Kollegialbehörde zahlungsunfähig ist, wo dann der Bund an dessen Statt zahlen muss nach Art 3, 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes.

[64]) Trotz des Ausdruckes „Verjährung der Zivilklage" im Verantwortlichkeitsgesetz handelt es sich dabei doch zweifellos um eine Verjährung des materiellen Anspruchs, nicht etwa nur um eine Klagverjährung.

Zivilklage gegen Bundesbeamte verjährt: wenn der Geschädigte von der Kenntnis der Schädigung und der Person des Täters an nicht innert Jahresfrist vom Bundesrat [65]) seine Zustimmung zur Klagerhebung verlangt hat; die Klage muss dann erhoben werden binnen 3 Monaten, seit der Bundesrat diese Zustimmung erteilt oder verweigert hat. Bei der Berechnung der Verjährung soll aber, wenn während des Laufes dieser Fristen „ein den Tatbestand der Zivilklage beschlagender Kriminalprozess" anhängig ist gegen den fehlbaren Beamten, die Zeit seiner Dauer „von der Schlussnahme über die Anklage bis zum Endurteil" nicht mitgerechnet werden [66]). Unter allen Umständen verjährt aber ein derartiger Anspruch nach 5 Jahren vom Eintritt des Schadens an gerechnet. Die Rücksichtnahme auf den Zeitpunkt, in welchem die Genehmigung der Oberbehörde für die Klagerhebung eingeholt wurde, und ebenso die Rücksicht auf ein gleichzeitig laufendes Kriminalverfahren kommt danach nur zur Geltung, wenn die betreffenden Beamten ganz dem Verantwortlichkeitsgesetz unterstehen. Gilt für sie das Obligationenrecht, so muss binnen dessen Fristen die Klage wirklich eingeleitet werden; die Einholung der Zustimmung der Oberbehörde zur Klagerhebung ist jedenfalls nicht als Unterbrechungsgrund der Verjährung anzusehen.

III. An die Behandlung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der Bundesbeamten Dritten gegenüber würde sich nun anschliessen die Frage nach der Haftung des Bundes für seine Beamten; indessen hat sie vom Standpunkt der Beamten selbst aus keine Bedeutung; denn das ist klar, dass, wenn der Bund irgendwie eine Haftung für einen Beamten übernommen und einem Dritten Entschädigung geleistet hat, der Beamte nun dem Bunde auf dem Regresswege haftbar wird [67]). Die Übernahme einer Haftung durch den Bund bedeutet keineswegs eine Befreiung von der Verantwortlichkeit des Beamten. Auch im Übrigen bedarf dieser Punkt keiner langen Erörterung; nach dem jetzigen Stand der Bundesgesetzgebung ist die Sachlage

[65]) Natürlich gilt dies alles analog auch für Klagen gegen die von der B.-Vers. gewählten Beamten. Das Verantwortlichkeitsgesetz spricht in seinen Verjährungsnormen eigentümlicherweise gar nicht von ihnen; sie wurden einfach vergessen.

[66]) Es soll eben ein gleichzeitiges Doppelverfahren verhindert werden.

[67]) Der Rechtsgrund dafür ist aber nicht schlechtweg die Leistung einer Entschädigung durch den Staat, sondern das Verschulden des Beamten gegenüber dem Bunde.

ganz liquid: der Bund anerkennt, abgesehen vom Gebiete, wo Privatrecht ohne Spezialbestimmungen gilt, prinzipiell keine Haftung für seine Beamten, wenn nicht ausdrücklich eine Gesetzesnorm sie statuiert[68]). Das haben unsere Bundesbehörden schon oft mit genügender Deutlichkeit gesagt. Nur zwei Fälle dieser Haftung des Bundes kennt das Verantwortlichkeitsgesetz: der Bund haftet, wenn die Bundesversammlung beschliesst, eine Zivilklage, die gegen einen von ihr gewählten Beamten erhoben werden soll, nicht zuzulassen; in einem solchen Beschluss liegt die Übernahme einer primären Haftung des Bundes für den betreffenden Beamten[69]). Der andere Fall ist der, dass der Bund subsidiär haftet, wenn ein Mitglied einer zu einer Entschädigung verurteilten Kollegialbehörde zahlungsunfähig ist[70]). Im Übrigen haftet nur der Beamte selber[71]). So unzweifelhaft die Sache de lege lata ist, so sicher scheint mir auch für unser Bundesrecht de lege ferenda eine Änderung dieses Zustands wünschbar. Dass die prinzipielle Verneinung jeder Haftung des Bundes für seine Beamten sich mit dem Charakter des Rechtsstaates schlecht vereinbaren lässt, wird nicht zu leugnen sein; aber der Staat sträubt sich gegen die Übernahme einer solchen Haftung; es ist ja für ihn viel bequemer und vorteilhafter, wenn der Dritte sich nur mit dem Beamten auseinandersetzen muss und der Staat aus dem Spiel bleibt. In dieser Anschauung steht allerdings unser Bundesrecht nicht allein; auch in einigen deutschen Staaten wird eine Haftung für die Beamten verneint[72]). Andere Staaten des deutschen Reiches dagegen anerkennen, Gebrauch machend von der durch Art. 77 des Einführungsgesetzes zum D.-B.-G.-B gewährten Möglichkeit, eine primäre[73]) oder

---

[68]) Blumer-Morel III, 229 und dort citierte Entscheidungen des B.-Ger.; ausserdem XII, 229, XII, 233. Bs.-bl. 1861 I, 114; 1863 I, 383. Anderer Ansicht freilich eine Kommission des N.-R., Bs.-bl. 1873 III, 515 f., deren Standpunkt indessen die B.-Vers. nicht teilte. [Fall des Konsuls Glinz in Petersburg]. Bs.-bl. 1872 II, 78, 623; 1873 III, 507 f.

[69]) Verantw.-Ges. Art. 33. Wie früher gesagt, ist aber dafür meiner Ansicht nach ein eigentlicher B.-B. nötig, weil eben eine Haftpflicht des Bundes für Beamte sonst prinzipiell nicht anerkannt wird.

[70]) Art. 3. Dies gilt aber durchaus nicht allgemein für alle Fälle, wo der schuldige Beamte insolvent ist.

[71]) Ullmer I, Nr. 652, II, Nr. 955.

[72]) Namentlich im Reiche selbst und in Preussen.

[73]) Baden, Bayern, Württemberg und andere; vorbehalten bleibt ein Regress gegen den Beamten. Delius, p. 16.

wenigstens subsidiäre Staatshaftung. Die Frage ist also auch für das deutsche Reich noch nicht einheitlich geregelt. Deshalb dauern auch in der Staatsrechtslitteratur die Erörterungen über dieses Problem fort [74]), woraus dann unsere Gesetzgebung, wenn sie schliesslich doch einmal die Haftpflicht des Bundes für seine Beamten normiert, manchen guten Wink holen kann. Fast allgemein in der Litteratur wird die Frage, ob der Staat eine Haftung für seine Beamten übernehmen soll, bejaht, und gewiss mit Recht. Bei der Seltenheit der Fälle, in denen eine Entschädigungspflicht des Staates aktuell würde, ist nicht zu fürchten, dass die Staatsfinanzen dabei erhebliche Gefahr laufen würden; dem Staat bleibt ja so wie so noch der Regress gegen den fehlbaren Beamten. Eine Haftpflicht des Staates für die Beamten ergibt sich daraus, dass der Beamte dem Dritten gegenüber nicht als Privatperson, sondern als Organ des Staates auftritt; die kleine Gestalt des Beamten tritt zurück hinter der gewaltigen Gestalt des Staates, der eigentlich als handelnd erscheint, auch wenn der Beamte seine Amtsbefugnisse rechtswidrig, also nicht in Übereinstimmung mit dem Willen des Staates handhabt. Daher muss die Haftung des Staates auch primär sein; es ist doch gewiss unbillig, den durch ein Staatsorgan Geschädigten erst einen Prozess gegen den schuldigen Beamten und dann, wenn dieser zahlungsunfähig ist, nochmals einen Prozess gegen den Staat führen zu lassen. Nur bei vorsätzlichem Missbrauch der Amtskompetenzen oder bei Anmassung von Befugnissen wird die Haftung immer an dem Beamten hängen bleiben; denn in diesen Fällen kann der Staat doch nicht als die eigentlich handelnde Person betrachtet werden. — Überhaupt nicht auf eine Verfehlung der Beamten, sondern auf die objektive Rechtswidrigkeit will O. Mayer [75]) die Haftpflicht des Staates für seine Beamten gründen. Er geht aus von dem Rechtsinstitut der öffentlichrechtlichen Entschädigung. Wenn durch eine Handlung der Staatsverwaltung irgend ein Subjekt zu einem besondern Opfer genötigt wird, so erwächst dem Staate daraus die Pflicht, dem Geschädigten den Schaden zu ersetzen, auch ohne dass der Nachweis einer Rechtswidrigkeit der

---

[74]) Lœning, die Haftung des Staates aus rechtwidrigen Handlungen seiner Beamten, 1879. Neuere Aufsätze: v. Stengel, Haftung des Staates für den durch seine Organe und Beamten Dritten zugefügten Schaden, Annalen des deutschen Reiches 1901, Nr. 7, p. 481 f. A. Dock, Haftung des Staates aus rechtwidrigen Handlungen seiner Beamten, Arch. f. öff. R. XVI, 2. Heft, p. 244 f.

[75]) O. Mayer, Verwaltungsrecht II, § 53, 54.

Handlung des betreffenden Beamten streng erfolgt ist, wenn nur eine objektive Rechtswidrigkeit vorliegt, die die Schädigung als ungerecht, als ein Opfer erscheinen lässt. Ich glaube, dass die Verwirklichung dieses Prinzips der öffentlichrechtlichen Entschädigung in einem zukünftigen Bundesgesetz eine glückliche Lösung der Frage nach der Haftung des Bundes für seine Beamten ergäbe.

VII. Kapitel.

Beendigung des Beamtenverhältnisses.

§ 24.

Gründe der Beendigung.

Wenn auch das Bundesrecht mit ganz seltenen Ausnahmen Beamte nicht kennt, die auf Lebenszeit gewählt sind, sondern fast nur solche, denen amtliche Funktionen jeweilen für bestimmte oder unbestimmte Zeit, meist für mehrjährige Amtsdauern übertragen werden, so hat doch die Verwaltungspraxis dazu geführt, dass die mehrjährige Fortdauer oder genauer die jeweilige Erneuerung des Beamtenverhältnisses die Regel, die Beschränkung auf eine Amtsdauer oder auf noch kürzere Zeit die Ausnahme ist, sofern nur der Beamte zu weiterer Dienstleistung bereit ist. Rechtlich hört ja zweifellos mit dem Ablauf einer Amtsperiode das Beamtenverhältnis auf; aber tatsächlich ist dies nicht schlechthin der Fall, wenn nicht auf Seite des Bundes oder des Beamten bestimmte Gründe für eine Beendigung des Dienstverhältnisses eintreten. In engster Wechselwirkung steht mit dem Beamtenverhältnis die Ausübung gewisser amtlicher Funktionen, meistens direkt die Bekleidung eines Amtes. Wenn daher diese amtlichen Funktionen zu Ende gehen, so hört damit auch das Beamtenverhältnis auf, weil nach unserm Recht die Beziehung zu bestimmten amtlichen Funktionen ein wesentlicher Bestandteil des Beamtenbegriffes ist. Dem steht nicht entgegen, dass bisweilen, trotzdem die Dienstleistungen des Beamten aufgehört haben, scheinbar einzelne Rechte desselben,[1]) fast ausschliesslich vermögensrechtlicher Art, fortdauern in Folge der Gewährung eines Besoldungsnachgenusses oder einer Pension. Diese Rechte beruhen auf einem besondern Rechtsgeschäft zwischen Bund und Beamten, das allerdings den frühern Bestand eines Beamtenverhältnisses zur Voraussetzung hat.

---

[1]) Vielleicht auch einzelne Pflichten, wie z. B. die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.

Die Gründe der Beendigung des Beamtenverhältnisses können liegen:

I. In der Person des Beamten.

1. Das Beamtenverhältnis hört naturgemäss auf mit dem Tode des Beamten; von einem Übergang des Amtes an die Erben des Beamten, wie er in den Zeiten der alten Eidgenossenschaft vorkam, kann bei uns keine Rede mehr sein, da unsere Staatseinrichtungen überhaupt kein Recht auf ein Amt mehr anerkennen. Nur gewisse Vermögensrechte können aktiv und passiv auf die Erben des Beamten übergehen. Gegen die Erben richten sich stets alle Ansprüche, die der Bund oder Dritte in Folge einer Schädigung durch rechtswidrige Handlungen des Beamten besitzen; dafür gelten die allgemeinen Rechtssätze. Nicht so ohne weiteres gehen aktive Vermögensrechte auf die Erben über. Diese können allerdings einen Anspruch auf Auszahlung des Gehaltes des Erblassers noch für einige Zeit erhalten; aber ein solcher Anspruch fusst nicht direkt auf dem durch den Tod des Beamten aufgelösten Dienstverhältnisse, es ist vielmehr eine besondere Bewilligung dieses Rechtes durch die zuständige Oberbehörde, in der Regel den Bundesrat, nötig.[2]) Die fortgesetzte Gehaltszahlung kann bis auf die Dauer eines Jahres bewilligt werden. Jedenfalls entsteht das Recht auf diese Summe aber erst von der Bewilligung an, durch die ein neues Rechtsverhältnis geschaffen wird. Der Bund anerkennt keine Pflicht zur Auszahlung solcher Unterstützungssummen; deren Bewilligung ist rechtlich nur Sache seines freien Willens. Einzig die Hinterlassenen von Instruktoren und von Beamten der Festungswerke haben kraft des Bundesgesetzes über die Militärversicherung[3]) einen Anspruch auf eine Pension, sofern der Tod des Beamten durch Unfall oder Krankheit eintrat, für deren Folgen die Militärversicherungsanstalt aufzukommen hatte.[4]) Für die Lehrerschaft des eidgenössischen Polytechnikums besteht seit kurzem eine Witwen- und Waisenstiftung, die aus der privaten Initiative der Professoren hervorgegangen ist und vom Bunde durch Beiträge unterstützt wird.[5]) Den Hinterlassenen von Bundesbahnbeamten bleiben die Pen-

---

[2]) Art. 10 des allgemeinen Besoldungsgesetzes. Nach Art. 13 des Besoldungsgesetzes für die Bundesbahnbeamten (A. S. n. F. XVIII, 230) ist dazu die Generaldirektion kompetent.

[3]) Art. 32 f. A. S. XVIII, 803.

[4]) Bericht des Bundesrates, Bs.-bl. 1901 IV, 1200.

sionsansprüche gewahrt, die sie gegenüber den Eisenbahngesellschaften hatten, deren Netz der Bund durch Vertrag übernommen hat.[6])

2. Der Beamte kann seinem Dienstverhältnis jederzeit ein Ende machen durch Einreichung seines Entlassungsbegehrens. Das Recht dazu ist ihm freilich nicht durch Bundesgesetz gegeben; jedenfalls besteht es aber kraft Gewohnheitsrechts und folgt aus der ganzen Natur des Beamtenverhältnisses. Der Bund fordert von seinen Beamten eine so grosse Hingebung, dass der Beamte seine ganze Persönlichkeit, seinen ganzen Willen einsetzen muss; fehlt dieser Wille aber, so werden die Grundlagen des Verhältnisses zerstört. Das Recht, jederzeit den Bundesdienst zu verlassen, ist das Correlat zur Disziplinargewalt des Bundes; nur dadurch kann der Beamte seine Persönlichkeit zur Geltung bringen; denn über dem Bund und ihm steht zur Beurteilung des Dienstverhältnisses als solches keine Instanz, bei der er Schutz finden könnte.[7]) Der Beamte hat also gewissermassen ein Recht zur Selbsthülfe, wenn ihm der Bundesdienst nicht mehr behagt. Das Motiv dazu ist ganz unerheblich, mag er den Dienst verlassen, weil sich ihm eine bessere Stellung zeigt, oder weil sich seine Anschauungen nicht mehr vertragen mit denen seiner Vorgesetzten. Zur Einhaltung der gesetzlichen Amtsdauern ist der Beamte bei seinem Entlassungsbegehren nicht verpflichtet. Ueberhaupt ist der Beamte nicht an irgend eine Frist gebunden; die Entlassung muss ihm gewährt werden auf die von ihm gewünschte Zeit. Eine Verweigerung der Entlassung ist rechtlich unzulässig; so kann auch nicht ohne die Einwilligung des Beamten die Entlassung auf einen spätern Zeitpunkt verschoben werden. Streng genommen ist vielmehr das Dienstverhältnis gelöst, wenn das Entlassungsbegehren bei der Wahlbehörde einläuft. Indes ist das Beamtenverhältnis nicht gleich dem ersten besten Dienstverhältnis; es ist ein besonderes Treuverhältnis und fordert daher vom Beamten eine Rücksichtnahme auf die Interessen des Bundes, die durch eine urplötzliche Aufkündigung aller Dienstleistungen schwer geschädigt werden könnten. Es ist daher wohl anzunehmen, dass, wenn nicht ausdrücklich das Gegenteil gesagt wird, auf die stillschweigende Ein-

---

[5]) Näheres im Bs.-Bl. 1901, I, 708. Sonst müssen die Beamten von sich aus für ihre Familien sorgen.

[6]) Vertrag über den Ankauf der Centralbahn, Art. 7. A. S. n. F. XVIII, 417.

[7]) Laband I, 501 f.

willigung des Beamten geschlossen werden darf, die Geschäfte fortzuführen und das Beamtenverhältnis fortzusetzen, bis die Regierung für ordnungsmässige Geschäftsübergabe an einen Nachfolger sorgen konnte. Dann ist als Zeit der Beendigung des Beamtenverhältnisses die Mitteilung der Regierung anzunehmen, worin sie die Entlassung ausspricht.[8]) Mit der Entlassung hört das ganze Gewaltverhältnis zwischen Bund und Beamten auf. Namentlich geht die Disziplinargewalt unter; einem Beamten gegenüber, der seine Entlassung genommen hat, kann kein Disziplinarverfahren mehr eintreten; also kann sich jeder Beamte einem drohenden Disziplinarverfahren entziehen durch Einreichung seines Entlassungsbegehrens. Dadurch wird aber einem straf- oder zivilgerichtlichen Verfahren nicht präjudiziert, wenn deren Voraussetzungen gegeben sind. Mit dem Beamtenverhältnis enden alle Rechte und Pflichten des Beamten, die aus der Anstellung folgten, mit Ausnahme wohl der Pflicht der Amtsverschwiegenheit, soweit sie durch Art. 53 lit. *c* des Bundesstrafrechts Gegenstand eines Strafprozesses sein kann. Vermögensrechtliche Ansprüche[9]) überleben das Beamtenverhältnis, wenn es auf Begehren des Beamten gelöst wurde, nicht; die Gehaltszahlungen hören mit der Entlassung auf.

3. Schliesslich kann der Beamte seinem Dienstverhältnis auch dadurch ein Ende machen, dass er ohne besondere Erklärung tatsächlich auf sein Amt verzichtet, sich von der Besorgung aller Amtsgeschäfte fernhält, indem er irgend eine andere Tätigkeit ausübt. Durch diese Unterlassung der Amtsführung begeht er natürlich einen groben Verstoss gegen die übernommene Pflicht, seine Amtsgeschäfte getreulich zu verwalten. Da aber zugleich damit das Amtsverhältnis aufhört, so ist eine Disziplinarbestrafung nicht mehr möglich. Dagegen kann der Beamte noch strafgerichtlich etwa nach Art. 57 des Bundesstrafrechts oder zivilgerichtlich für den durch seine Pflichtver-

---

[8]) Dabei wird gewöhnlich eine „Verdankung der geleisteten Dienste" ausgesprochen. Früher gab es verschiedene Abstufungen dieses Dankes; seit einiger Zeit werden aber die geleisteten Dienste nicht mehr besonders qualifiziert, gemäss einem B.-R.-B. Bs.-bl. 1899 IV, 139.

[9]) Das heisst nur Ansprüche des Beamten, nicht auch solche gegen ihn. Aus besondern Gründen kann aber ausnahmsweise einem Beamten, der um seine Entlassung eingekommen ist, die Auszahlung gewisser Summen besonders bewilligt werden, z. B. einem auf Lebenszeit angestellten Professor des Polytechnikums, der wegen Alter oder Invalidität seine Entlassung wünscht.

letzung verursachten Schaden belangt werden.[10]) Dabei kann wohl der Strafrichter trotz der tatsächlichen Beendigung des Beamtenverhältnisses noch ausdrücklich auf Amtsentsetzung erkennen, eine Strafe, die dadurch besonders wirksam wird, dass damit immer die Unfähigkeit zur Bekleidung irgend eines öffentlichen Amtes oder einer Anstellung für eine Zeit von 2 bis 10 Jahren verbunden werden soll (Art. 6 Bundesstrafrecht).

II. Nicht so leicht wie für die Beamten ist es für den Bund, das Dienstverhältnis zu den Beamten aufzulösen. Seine Stellung ist so dominierend, dass er, um tüchtige Elemente an sich zu fesseln, den Beamten gewisse Garantien bieten muss gegen den Missbrauch dieser Gewalt. Der Bund vermag ja in den meisten Fällen seine Interessen ohne Aufhebung des Dienstverhältnisses durch Anwendung seiner Disziplinargewalt zu wahren. Schickt der Bund einen Beamten ohne genügende Veranlassung aus seinem Dienst, so wird er dadurch kontraktbrüchig und damit auch entschädigungspflichtig; denn wenn auch der Beamte niemals ein Recht auf sein Amt hat, der Bund ihm dieses also jederzeit nehmen kann, so bleiben ihm doch seine Rechte, hauptsächlich alle vermögensrechtlichen Ansprüche. Der Bund kann daher, will er sich nicht zu einer Entschädigung verpflichten,[11]) das Beamtenverhältnis nur aufheben in Folge von Voraussetzungen, die im Anstellungsvertrag gegeben sind, oder in Folge von Gründen, die in der Person des Beamten liegen.

1. Ist durch den Anstellungsakt das Beamtenverhältnis nur für eine bestimmte Zeit hergestellt worden, so hindert natürlich den Bund nichts, mit Ablauf dieser Zeit den Beamten ohne weiteres zu entlassen; dies gilt überall da, wo bestimmte Amtsdauern bestehen, also bei der Mehrzahl der Bundesbeamtungen. Juristisch ist mit dem Ende der Amtsdauer auch die Anstellung zu Ende gekommen. Der Wille des Bundes, das Verhältnis fortzusetzen,[12]) muss durch eine

---

[10]) Eine strafgerichtliche Verfolgung auf Grund von Art. 53 lit. *b* des B.-Str.-R. ist aber jedenfalls nicht mehr möglich, wenn ein Beamter eine andere Stellung übernimmt, so dass darin deutlich der Verzicht auf sein Amt liegt; denn Voraussetzung einer Verfolgung gemäss der genannten Bestimmung ist stets die Existenz des Beamtenverhältnisses, ein solches liegt aber in diesem Fall nicht mehr vor.

[11]) B.-Ger. Entsch. VI, 160 f.

[12]) Streng genommen handelt es sich nach Ablauf der Amtsdauer um die Neubegründung des Beamtenverhältnisses.

Wiederwahl besonders zum Ausdruck kommen; præsumiert kann er nicht werden, Schweigen gilt als Ablehnung der weitern Dienste des Beamten. Fristen für eine Erklärung bestehen nicht. In der Praxis kommt aber die Verweigerung der Anstellungserneuerung auf weitere Amtsdauern nur selten vor, wenn nicht der Beamte selbst auf die Fortsetzung des Verhältnisses verzichtet. Sie wird höchstens verwendet, um Elemente, die sich im Laufe ihrer ersten Amtsdauer als unfähig erwiesen haben, zu entfernen. Sonst lässt man die Beamten oft lange Jahre im Bundesdienste,[13]) auch wenn sie schliesslich kaum mehr zur Hälfte leistungsfähig sind; um sie nicht auf die Gasse stellen zu müssen, braucht man sie bis zur Fadenscheinigkeit auf als Beamte mit reduzierter Verwendung und reduziertem Gehalt, trotzdem der Bund das Recht hat, sie auf Ende jeder Amtsdauer zu entlassen.[14]) Es besteht eben doch das Bedürfnis, das uns fehlende Pensionssystem in dringenden Fällen auf eine andere Art zu ersetzen.

2. Gegenüber den Beamten, die nicht für feste Amtsdauern gewählt sind (abgesehen von den vereinzelten Fällen, wo Beamte auf Lebenszeit gewählt sind und demgemäss gegen ihren Willen nicht ohne besondere Gründe vom Amt entfernt werden können), hat der Bund das Recht, sie jederzeit nach Belieben zu entlassen; dies folgt aus der Natur dieses Anstellungsverhältnisses: keine Lebenslänglichkeit der Anstellung, keine Amtsdauer, also gibt es nur dies Dritte. Jedenfalls ist aber eine besondere Erklärung der Wahlbehörde nötig, dass sie nicht mehr Willens sei, das Verhältnis fortzusetzen. Anders ist es dagegen bei der Anstellung auf Probezeit; da muss wohl eher angenommen werden, dass der Wille zur Fortsetzung des Verhältnisses besonders zu Tage treten müsse, dass Stillschweigen als dessen Auflösung zu gelten habe. Die Stellung der auf unbestimmte Zeit gewählten Beamten ist also streng genommen sehr unsicher, da es zu ihrer Entlassung keiner Angabe von Gründen, keines besondern Verfahrens bedarf. Die Rigorosität des Rechts wird indes zum grössten Teil paralysiert durch das Interesse, das der Bund am möglichst ge-

---

[13]) Bei der Ausschreibung der Stellen nach Ablauf der Amtsdauer wird ja jeweilen deshalb gesagt, dass die bisherigen Inhaber als angemeldet gelten.

[14]) Bs.-bl. 1881 IV, 333 f, 1889 IV, 688, 1890 II, 845. Immer wieder wird betont, dass der Bund wenigstens eine moralische Pflicht habe, die Beamten, die in seinem Dienst an Leistungsfähigkeit eingebüsst haben, nicht einfach auf die Gasse zu stellen, sondern ihnen finanziell helfen müsse.

ringen Wechsel seines Beamtenpersonals hat.[15]) In Wirklichkeit löst daher der Bund das Anstellungsverhältnis zu solchen Beamten doch nur auf, wenn der Beamte dazu Anlass gibt, oder wenn die Verhältnisse etwa eine Verminderung des Personals fordern; sonst bleiben viele Beamte manche Jahre, sogar ihr ganzes Leben im Bundesdienste, ohne von der Unsicherheit ihrer Stellung etwas zu merken, so dass nicht einmal bei eintretender Beschränkung ihrer Leistungsfähigkeit infolge hohen Alters der Bund das Verhältnis löst[16]), es sei denn, dass Gründe eintreten, die den Bund berechtigen, auch Anstellungen auf bestimmte Zeit vorzeitig aufzuheben.

3. Solche Gründe, von deren Existenz die Auflösung von Anstellungen auf unbestimmte Zeit realiter, die Auflösung von Anstellungen auf bestimmte Amtsdauern oder auf Lebenszeit vor Ablauf dieser Fristen rechtlich abhängig ist, sind nach unserm Bundesrecht folgende:

a) Wenn der Bund kraft seiner Gesetzgebungs- oder Verordnungsgewalt eine Beamtung durch Bundesgesetz, Bundesbeschluss oder einen darauf gestützten Bundesratsbeschluss aufhebt, so erlischt eo ipso das Beamtenverhältnis zu ihrem bisherigen Inhaber; wird die Beamtung aber nur verändert, so ist dies nicht der Fall; denn trotz der Veränderung besteht die dem Beamten durch die Anstellung übertragene Stelle weiter, der Beamte kann gegen seinen Willen nicht einfach fortgeschickt werden. In beiden Fällen muss der Bund aber doch anerkennen, dass der Beamte für die laufende Amtsdauer, wenn auch nicht auf sein Amt, so doch auf seinen Gehalt ein wohlerworbenes Recht hat. Aus diesem Grunde wird den von der Aufhebung oder Veränderung ihres Amtes betroffenen Beamten für die erlittene finanzielle Schädigung ein Aequivalent aus der Bundeskasse gewährt. Diese Entschädigung ist nicht etwa abhängig vom Belieben der Regierung, sondern besteht kraft Gesetzes.[17]) Der entlassene Beamte kann sie daher vor Gericht einklagen, doch nur gestützt auf die genannte Gesetzesbestimmung, nicht wegen Vertragsbruches; denn vertragsbrüchig wird der Bund nicht, wenn er ein Amt auf dem Wege der

[15]) Aus den Mitteilungen der Geschäftsberichte über das Verwaltungspersonal ergibt sich deutlich, dass in den meisten Fälle nicht der Bund, sondern der Beamte das Dienstverhältnis auflöst.

[16]) Bs.-bl. 1881 IV, 341 f.

[17]) Allgem. Besoldungsgesetz Art. 6, Besoldungsgesetz für die Bundesbahnbeamten Art. 8.

Gesetzgebung aufhebt, er tritt ja dabei dem Beamten gar nicht als Dienstherr, sondern als Inhaber der obersten Staatsgewalt gegenüber. Der Beamte wird daher keinenfalls Anspruch haben auf Auszahlung des vollen Gehalts für die ganze Amtsdauer; jede Möglichkeit, sich eine andere Stellung zu schaffen, wird bei der Zumessung der Entschädigung beschränkend ins Gewicht fallen, namentlich wenn etwa der Beamte in anderer Verwendung im Dienste des Bundes bleibt.

b) Aehnlich kommt die Eigenschaft des Bundes als Dienstherr den Beamten gegenüber gar nicht ins Spiel bei einer Entlassung infolge strafrechtlichen Urteils. Durch ein Strafurteil, das direkt auf Amtsentsetzung lautet oder den Verlust der bürgerlichen Ehren und Rechte nach sich zieht, bewirkt schlechterdings auch den Verlust des Amtes. Gleichgültig ist es natürlich, ob ein eidgenössisches oder kantonales Gericht gesprochen hat; die Wirkung des Urteils ist dieselbe unmittelbare, ein Beschluss auf Entlassung braucht von der Administrativgewalt nicht mehr besonders gefasst zu werden. Dagegen kann die Administrativgewalt einem strafrichterlichen Urteil gewissermassen vorgreifen, indem sie die Suspension des in Untersuchung gezogenen Beamten verfügt, also ihn in seinen Amtsfunktionen einstellt. Dadurch erhält aber der Bund durchaus nicht das Recht, die Stelle des Beamten durch einen andern zu besetzen; es muss erst das Urteil des Strafgerichtes abgewartet werden. Hat es Amtsentsetzung zur Folge, so wird die Wirksamkeit des Urteils zurückdatiert auf den Zeitpunkt der Suspension[18]); der Gehalt wird dem Beamten schon von da an nicht mehr ausbezahlt. Hat aber das Urteil keinen Amtsverlust ausgesprochen, so tritt der suspendierte Beamte ohne weiteres in seine bisherige Stellung zurück mit Anspruch auf vollen Gehalt.

c) Kraft seiner Dientsherrlichkeit, ohne dass die Machtmittel der obersten Staatsgewalt einsetzen, kann der Bund das Beamtenverhältnis einseitig nur lösen, wenn besondere Gründe in der Person des Beamten die Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses bis zum Ablauf der Amtsdauer unmöglich oder höchst bedenklich erscheinen lassen.

1. Wenn der Beamte sich grobe Pfichtverletzungen zu Schulden kommen lässt, kann die Regierung den Beamten entlassen. Nötig ist dazu ein motivierter Mehrheitsbeschluss der Wahlbehörde[19]);

[18]) Dies wird allerdings in keinem Gesetz ausdrücklich gesagt; es ergibt sich aber wohl so direkt aus dem Charakter der Suspension, dass vielmehr das Gegenteil erwähnt sein müsste, wenn diese Zurückdatierung nicht eintreten sollte.

[19]) Verantwortlichkeitsgesetz Art. 38.

ein besonderes kontradiktorisches Verfahren tritt aber nicht ein. Ueber die Entlassung von Bundesbeamten entscheidet der Bundesrat jedenfalls endgültig [20]); eine Weiterziehung an die Bundesversammlung ist nicht vorgesehen. Der Entscheid ist auch für die Zivilgerichte verbindlich. Dagegen steht dem entlassenen Beamten die Möglichkeit offen, den Bund zivilgerichtlich auf Entschädigung wegen vorzeitiger Entlassung zu belangen; dabei kann allerdings lebhaft zur Sprache kommen, ob jene Massregel wirklich begründet war; dies muss natürlich vom Vertreter des Bundes eingehend nachgewiesen werden, wenn der Bund eine Entschädigung verweigert.

2. Der Bund kann das Beamtenverhältnis auch unter andern Umständen rechtmässig vor der Zeit lösen, wenn der Beamte nicht durch eigene Schuld Anlass gibt, dass er seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann. Dieser Fall liegt dann vor, wenn der Beamte schwer erkrankt ist, so dass seine Wiederherstellung für lange Zeit unmöglich ist, oder wenn er invalid geworden ist und deshalb keine Dienste mehr leisten kann. Nur vorübergehende Arbeitsunfähigkeit ermächtigt natürlich den Bund nicht zur sofortigen Auflösung der Anstellung. Gesetzliche Bestimmungen, wie lange der Bund warten muss, bis er zur Entlassung schreiten darf, bestehen nicht; dies hängt somit ganz vom Ermessen der Regierung ab. Den Beamten bleiben die ihnen gesetzlich oder vertraglich zugesicherten Vermögensrechte stets gewahrt. [21]) So lange die Beamten noch irgendwie einigermassen leistungsfähig sind, betrachtet es der Bundesrat als moralische Pflicht des Bundes, sie beizubehalten, wenn auch unter Herabsetzung des Gehaltes, eine Folge des Mangels eines Pensionssystems. Es gibt daher in der Regel keine Versetzung in den Ruhestand mit Gewährung einer Pension. Nur bezüglich der auf Lebenszeit angestellten Professoren des Polytechnikums hat der Bundesrat das Recht, sie in den Ruhestand zu setzen mit Gewährung einer Pension. [22]) Der

---

[20]) Alles, was überhaupt die Anstellung angeht, ist ganz Sache des B.-R., also auch die Entlassung.

[21]) So lange eben das Beamtenverhältnis besteht. Länger dauernde Vermögensrechte bedürfen der Begründung durch besondere Rechtsverhältnisse. — Dazu Art. 10 des Besoldungsgesetzes.

[22]) Auch zu Gunsten von Professoren, die nicht auf Lebenszeit gewählt sind, kann der B.-R. diesen Weg betreten; diese Professoren haben aber keinen rechtlichen Anspruch darauf. Bs.-bl. 1859 I, 165, Ber. einer n.-r. Komm. gibt die Motive hiefür an.

Professor selbst hat kein Recht, die Versetzung in den Ruhestand zu fordern, er kann sie höchstens beantragen. Dabei ist nur das Interesse des Bundes massgebend.

Das Bundesbeamtenrecht unterscheidet sich vom Rechte anderer Staaten dadurch, dass, wenn der Bundesbeamte aus irgend einem Grunde aufhört, amtliche Funktionen auszuüben, das Dienstverhältnis damit vollständig aufhört. Nach deutschem Staatsrecht z. B. fällt nicht immer beides zusammen. Da dort die Beamten in der Regel auf Lebenszeit angestellt sind, hat es der Staat, wenn nicht besondere Gründe eintreten, die aus einem pflichtwidrigen Verhalten des Beamten entspringen, nicht einfach in der Hand, von sich aus nach Belieben das Beamtenverhältnis aufzulösen. Er kann wohl den Beamten seiner speziellen Funktionen entheben; aber die jenem gesetzlich zugesicherten Vermögensrechte werden dadurch nicht aufgehoben, ebensowenig wie die allgemeinen Pflichten der Beamten. Letzteres zeigt sich namentlich darin, dass auch gegenüber den im Ruhestand befindlichen Beamten die Disziplinargewalt des Staates fortbesteht, dass daher sogar ein Disziplinarverfahren den Verlust der Vermögensrechte des Beamten gegen den Staat zur Folge haben kann. Dergleichen ist unserm Rechte fremd; dieses kennt keine Beamte im Ruhestand, sondern höchstens frühere Beamte, denen auf Grund des nun aufgelösten Beamtenverhältnisses durch Begründung eines besondern neuen Rechtsverhältnisses bestimmte Vermögensrechte auch fernerhin zustehen.

§ 25.

Nachwirkungen des Beamtenverhältnisses nach seiner Beendigung.

Mit der Entlassung aus dem Dienste des Bundes hört das Bundesbeamtenverhältnis mit seinen direkten Rechten und Pflichten auf.[1] Unter Umständen kann aber, auch wenn das Beamtenverhältnis aufhört, an dessen Stelle ein anderes Rechtsverhältnis treten, das auf jenem fusst, aber nur einseitig dem Beamten einen Anspruch auf gewisse Geldemolumente gewährt ohne Auflegung entsprechender Pflichten.

---

[1]) Die Fortdauer der Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses ist gesetzlich nicht fixiert, sie lässt sich höchstens folgern aus der innern Natur der Verschwiegenheitspflicht im allgemeinen.

Je nach seiner Natur kann dieser Anspruch sich auch auf die Hinterlassenen eines gestorbenen Beamten ausdehnen. Als Verpflichteter tritt in solchen Verhältnissen bald der Bund, bald eine private Korporation auf.

I. Wenn ein Geldanspruch gegenüber dem Bund entsteht, so ist dieser zu qualifizieren als eigentlicher Entschädigungsanspruch oder als Alimentationsforderung. Der erste Fall tritt ein, wenn der Bund ohne jede Berechtigung das Verhältnis zum Beamten vorzeitig löst, der zweite, wenn der Beamte im Bundesdienst leistungsunfähig geworden ist und gesetzliche Bestimmungen vorliegen, die den Bund verpflichten, dem Beamten weiterzuhelfen, oder wenn sich die Bundesregierung in Anerkennung einer moralischen Unterstützungspflicht des Staates zu einer Geldleistung freiwillig versteht. Jeder Anspruch der einen wie der andern Art wird verwirkt, wenn ein Beamter freiwillig aus der Bundesverwaltung scheidet. Unserem Bundesrecht ist eine Pensionierung auf Antrag des Beamten, die etwa nur abhängig wäre von der Erreichung eines bestimmten Dienst- oder Lebensalters, durchaus fremd. Darüber war man sich von jeher klar, dass ein solches Pensionssystem unsere finanziellen Kräfte wie auch das Bedürfnis der Bundesverwaltung weit überstiege[2]); es ist auch kaum je ernstlich in die Diskussion gezogen worden, weil es von vorneherein aussichtslos ist, wenn schliesslich auch die Vorteile einer dadurch beförderten Qualitätsverbesserung einer Verwaltung nicht verkannt werden. Dagegen wurden zu Gunsten der im Bundesdienste arbeitsunfähig gewordenen Beamten wiederholt Anläufe gemacht, um ihnen eine Unterstützung durch den Bund zu verschaffen.[3]) Auch im letzten Jahrzehnt des XIX. Jahrhunderts erregte die Frage wieder lebhafte Wellen in Parlament und Volk. Nach langen Beratungen kam in der Bundesversammlung ein Bundesgesetz betreffend die arbeitsunfähig gewordenen eidgenössischen Beamten und Angestellten zustande, datiert vom 26. September 1890.[4]) Aber die Räte hatten sich in der Stimmung

---

[2]) Dies hebt die Botschaft des B.-R. betr. ein B.-G. über die arbeitsunfähig gewordenen eidgenössischen Beamten hervor. Bs.-bl. 1889 IV, 676.

[3]) Die Geschichte dieser Versuche bis 1887 bei Blumer-Morel III, 105 f.

[4]) Bs.-bl. 1890, IV, 301. Dadurch zeigte sich, welch eine Änderung in den Anschauungen eingetreten war. Im Bs.-bl. 1852, I, 107 findet der B.-R. noch, „jegliche Art von Pensionierungssystem widerstreite unserm ganzen staatlichen Organismus und unserer republikanischen Anschauungsweise so sehr, dass ein Vorgehen auf dieser Bahn grosse Missstimmung und Unzufriedenheit erwecken

des Volkes getäuscht, das sich nicht so opferwillig zeigte, wie die ständerätliche Kommission zu hoffen wagte. Das Referendum wurde mit 84,572 Unterschriften verlangt, und mit wahrhaft furchtbarer Majorität schickte unser Souverän die ganze Vorlage bachab (353,977 Nein gegen bloss 91,851 Ja).[5]) Somit bleibt die Lösung der Frage, wie der Bund seine Beamten in der Zeit der Arbeitsunfähigkeit unterstützen solle, dem XX. Jahrhundert vorbehalten; die Botschaften des Bundesrates, die Kommissionsberichte und Bundesversammlungsverhandlungen[6]) mussten dem berühmten „schätzbaren Material" einverleibt werden. Nun bleibt nur zu hoffen, dass die ganze Frage nicht so lange auf die Auferweckung warten muss, sondern bald ihre endliche Lösung finde; denn gelöst werden muss sie, wenn auch nicht im Sinne eines Pensionssystems nach dem Muster namentlich Deutschlands, so doch im Sinne einer Invaliditätsversorgung nach Erreichung eines bestimmten Dienstalters.

Einzig für das Instruktionspersonal und für die Beamten der Festungswerke ist in einer den Verhältnissen wohl ziemlich entsprechenden Weise gesorgt für den Fall, dass sie infolge ihres Dienstes invalid werden. Dies geschah durch das Bundesgesetz über die Militärversicherung[7]), den bescheidenen Ueberrest der schönen Kranken- und Unfallversicherungsvorlage. Darnach kann dem Invaliden im schlimmsten Fall eine lebenslängliche Pension im Betrage des 300fachen nach Art. 23 berechneten Tagesverdienstes gewährt werden; in andern Fällen findet eine entsprechende Kürzung statt (Art. 29). Die genannten Beamten geniessen die Vorteile des Gesetzes während des ganzen Laufes ihres Anstellungsverhältnisses, nicht nur, so lange sie in Schulen

---

müsste." Man machte eben damals aus der Not eine Tugend und verbrämte die Ungeneigtheit, auf solche Projekte, meist wegen finanzieller Schwäche, einzutreten, mit schönen moralischen Gründen. Nach der Erstarkung des Bundes konnte man eher an ähnliche Vorschläge herantreten.

[5]) Botschaft d. B.-R. betr. die Volksabstimmung vom 15. März 1891, Bs-bl. 1891, I, 1009.

[6]) Bs.-bl. 1889, I, 783; IV, 655, 694; 1890, II, 845, 870; definitiver Vorschlag an das Volk 1890, IV, 301.

[7])A. S. n. F. XVIII, 803. Dabei ist aber genau genommen nicht ihre Eigenschaft als Beamte des Bundes, sondern als Militärpersonen massgebend; diese Bestimmungen kann man also eigentlich nicht zum „Bundesbeamtenrecht" rechnen. Die Beamteneigenschaft dieser Personen kommt nur insofern in Betracht, als ihnen als Dienstzeit die Dauer des Anstellungsverhältnisses angerechnet wird, nicht nur ihre Beteiligung an Militärschulen.

oder Kursen betätigt sind. (Art. 6, 2.) Auch die Hinterlassenen erhalten ein Recht auf bestimmte Bezüge, wenn ihr Ernährer infolge einer Krankheit oder eines Unfalls stirbt, für die die Militärversicherung aufzukommen hat. Sie erhalten ein Sterbegeld von 40 Fr. und eine jährliche Pension. Bezugsberechtigt sind die Witwe bis zur Wiederverehelichung und die Kinder bis zum 18. Jahr, Erwerbsunfähigkeit wegen Gebrechen vorbehalten. — Für eine Reihe von Bundesbetrieben gilt für die Entschädigung bei Betriebsunfällen die Fabrikhaftpflichtgesetzgebung auch für den Bund gegenüber seinen Beamten [8]), so für die Pulververwaltung, die Konstruktionswerkstätten, die Waffenfabrik; sie gilt ferner für Beamte und Angestellte beim Bau von Telephon- und Telegraphenlinien, für das Personal der eidgenössischen Kriegs- und Munitionswerkstätten. Auch bei den Betrieben, deren Unterstellung unter die Fabrikhaftpflichtgesetze nicht völlig liquid ist, wendet doch der Bundesrat gegebenen Falls von sich aus diese Sätze an, z. B. bei Versuchen mit Feuerwaffen u. drgl. in einem Militärverwaltungszweige, bei Unfällen in der Pferderegieanstalt etc. In allen Fällen ist es wohl am Platze, keinen Unterschied zu machen in der Anwendung dieser Spezialgesetzgebung auf die verschiedenen Kategorien der Beamten; sie kommt also sowohl den Chefs der fraglichen Betriebe wie den untern Angestellten zu gute.[9]) Für die Post-, Telegraphen- und Zollverwaltung werden jeweils bestimmte Beträge ins Budget aufgenommen, aus denen die Beamten bei Betriebsunfällen entschädigt werden; der Bund hat damit eine Art Selbstversicherung des Personals dieser Abteilungen eingeführt.[10]) Nur bei der Telegraphenverwaltung besteht neben der allerdings in ihrem Betrage unzulänglichen Entschädigung durch den Bund eine auf Staatskosten durchgeführte Unfallversicherung bei privaten Gesellschaften. Für die lebenslänglich angestellten Professoren des Polytechnikums übernimmt der Bund kraft Gesetzes die Verpflichtung, für ihren Unterhalt zu sorgen, wenn ihr Anstellungsverhältnis infolge von Invalidität zu Ende geht, indem er ihnen eine jährliche Pension anweist.

Soweit keine gesetzlichen Bestimmungen eingreifen, hängt es vollkommen vom Belieben der Verwaltung ab, wie weit sie der moralischen Pflicht, für leistungsunfähig gewordene Beamte zu sorgen, nach-

---

[8]) Botsch. d. B.-R., Bs.-bl. 1889, I, 783.
[9]) Bs.-bl. 1880, IV, 550.
[10]) Bs.-bl. 1889, I, 783 f.; 1900, I, 243. A. S. n. F. IX, 27.

kommen will. Dies geschieht dadurch, dass einmal die Beamten, die schon längere Zeit im Dienste des Bundes standen und sich darin abgearbeitet haben, möglichst lange, allenfalls mit reduzierter Verwendung, in ihrem Amte gelassen werden. Geht auch dies nicht mehr, muss also zur Entlassung geschritten werden, so ist dem Bundesrat oder einer andern hohen Behörde die Macht eingeräumt, aus Bundesmitteln solchen Beamten einen Besoldungsnachgenuss bis auf ein Jahr zu gewähren [11]), wie er auch zu Gunsten der Hinterlassenen eines Beamten vorgesehen ist. [12])

Klagbar werden alle diese Ansprüche, soweit sie nicht kraft Gesetzes den Beamten oder ihrer Familie zukommen, erst durch die Bewilligung, die die Regierung ausspricht. Gegen eine Verweigerung dieser Bewilligung ist nur eine Beschwerde an die Bundesversammlung möglich. Ist aber einmal ein solcher Anspruch gewährt, sei es durch Gesetz oder durch Verfügung, so kann er wie alle vermögensrechtlichen Ansprüche aus dem Beamtenverhältnis vor den ordentlichen Zivilgerichten verfolgt werden. Dies nehmen wohl alle hier einschlagenden Gesetzesbestimmungen, Verordnungen etc. als selbstverständlich an. Eigentlich privatrechtlich sind aber auch diese Ansprüche nicht, so wenig wie diejenigen aus dem Beamtenverhältnis selbst. Die ihnen zu Grunde liegenden Verhältnisse, die aus der Beendigung der Anstellung direkt kraft Gesetzes oder indirekt unter Vermittlung einer Verfügung der Regierung hervorgehen, haben doch einen öffentlich-rechtlichen Charakter.

II. Als Ersatz für die fehlende Alters-, Witwen- und Waisenversorgung von Bundeswegen bietet sich den Beamten schliesslich der Weg der Selbsthülfe, also namentlich der Abschluss eines entsprechenden Versicherungsvertrages mit einer Privatgesellschaft oder die gegenseitige Versicherung durch Zusammenschluss einer grössern Zahl von Bundesbeamten aus eigener Initiative. Da aber die den Beamten zur Verfügung stehenden Mittel bei dem gegenwärtigen Stande der Besoldungsskalen immerhin recht beschränkt sind,

---

[11]) Art. 10 des allgemeinen Besoldungsgesetzes, Art. 13 des Besoldungsgesetzes für die Bundesbahnbeamten.

[12]) Die Frage der Unfallversicherung für die Bundesbeamten sollte gelöst werden im Anschluss an das Gesetz über Unfall- und Krankenversicherung, Bs.-bl. 1900, I, 243. Da dies Gesetz aber vom Volke verworfen wurde, blieb einstweilen die Unfallversicherung der Bundesbeamten auf dem alten Standpunkt.

hat sich doch der Bund veranlasst gesehen, ein Uebriges zu tun und den Beamten zum Zwecke einer Versicherung Beiträge zu gewähren.[13]) Der erste Schritt auf diesem Wege wurde getan zu Gunsten der Lehrerschaft des Polytechnikums. Diese hatte 1862 mit der schweizerischen Rentenanstalt eine Kollektivversicherung abgeschlossen; der Vertrag wurde vom Bundesrat genehmigt und die darin vorgesehenen Bundesbeiträge zugesichert.[14]) Den andern Weg, den der direkten Selbsthülfe, ergriffen 1870 die Beamten der Postverwaltung, indem sie einen auf Gegenseitigkeit beruhenden Versicherungsverein gründeten.[15]) Dieser Verein, dessen Statuten 1898 umgeändert wurden und dessen Name jetzt „Schweizerischer Lebensversicherungsverein" ist, steht allen Beamten der Bundesverwaltung offen, sofern sie den statutarischen versicherungstechnischen Anforderungen genügen. Der Verein ist durchaus selbständig und hat eigene Verwaltung; er steht aber in engem Kontakt mit der Bundesverwaltung, die, weil er indirekt auch den Interessen des Bundes dient, ihn nach Kräften fördert.[16]) Einmal hat der Bund dem Verein den ganzen Ertrag aller zudiktierten Bussen überwiesen.[17]) Ausserdem zahlt der Bund eine jährliche Subvention von 100,000 Fr., die dazu dient, die Prämien der Versicherung zu reduzieren; ein Teil davon muss allerdings noch dazu verwendet werden, Beamten, die nicht dem Verein angehören, sondern andere Versicherungen abgeschlossen haben, einen Beitrag im Namen des Bundes zu geben.[18]) Bedingung des Bundesbeitrages an den Verein ist aber die jährliche Rechnungsvorlegung an den Bundesrat; ein gesetzliches Anrecht auf die Subvention hat der Verein nicht, sie wird alljährlich durch das Budget bestimmt von der Bundesversammlung. Der Lebensversicherungsverein steht auf einer gesunden Basis, seinen Verpflichtungen, die sich allerdings in bescheidenem Rahmen halten, wird er wohl jederzeit nachkommen können. Auf Ende 1900

---

[13]) Der Bund hat wohl eingesehen, wie sehr eine solche Versicherung auch in seinem Interesse liegt. Bs.-bl. 1866, II, 355; 1867, II, 597.

[14]) Blumer-Morel, III, 106; A. S. VII, 397 ff.

[15]) Blumer-Morel III, 108. Botsch. des B.-R., B.-bl. 1881, IV, 333, Ziff. 9, 11, 12 d. Statutenrevision 1875, 2. Revision 1890.

[16]) Um ihm möglichst viele Mitglieder zuzuführen, ist angeordnet, dass jedem neu angestellten Beamten ein Exemplar der Statuten des Vereins eingehändigt werden soll.

[17]) Im Jahre 1900 machten sie rund 15.000 Fr. aus. Botsch. des B.-R. Bs.-bl. 1879, III, 1024, B.-B. eod. 1879, III, 1027.

[18]) Bs.-bl. 1898, I, 712.

betrug der Versicherungsbestand an Todesversicherungen 5088 Mitglieder mit 6176 Policen für 19,077,338 Fr., an Rentenversicherungen 13 Mitglieder mit 23 Policen für 11,067 Fr. Renten.

An Beamte, die sich bei andern Gesellschaften oder gar nicht versichert haben, kann nach einem Bundesratsbeschluss vom 17. November 1882 aus der dem Lebensversicherungsverein gewährten Bundessubvention ein entsprechender Anteil gegeben werden.[19])

Das Verhältnis der Bundesbeamten zu den Versicherungsgesellschaften ist natürlich rein privatrechtlich. Dagegen sind auch hier die Ansprüche gegen den Bund öffentlichrechtlicher Natur; doch auch sie sind vom Datum der Bewilligung an vor den Zivilgerichten klagbar. Aus der Bewilligung der Bundessubvention an den schweizerischen Lebensversicherungsverein an sich erhält das Vereinsmitglied noch keinen Anspruch gegen den Bund; nur der Verein wird berechtigt, an ihn muss sich das einzelne Mitglied halten. Dies ist aber nur möglich, so lange das Mitglied auch Bundesbeamter ist. In besondern Fällen kann jedoch ein Fortgenuss der Bundessubvention für einen Beamten auch nach seinem Austritt aus dem Bundesdienst vom Bundesrat bewilligt werden, wenn der Austritt nach wenigstens 15 Dienstjahren erfolgt.[20]) Die Fortdauer des Verhältnisses zum schweizerischen Lebensversicherungsverein selbst ist aber abhängig von der Zahlung des vollen Policebetrages; wird also einem Beamten nach seinem Austritt aus dem Bundesdienst der Fortgenuss der Bundessubvention nicht bewilligt, so muss er, um dem Versicherungsvertrag auch für die Zukunft Geltung zu sichern, selbst den Policebetrag ganz aufbringen.

Eine Schöpfung der jüngsten Zeit, die ähnlich wie der Lebensversicherungsverein aus der eigenen Initiative der beteiligten Beamten entstanden ist und auch vom Bund unterstützt wird, ist die Witwen- und Waisenkasse der Professoren des Polytechnikums.[21]) Nach den vom Professorenkollegium aufgestellten Statuten[22]) soll die Mitgliedschaft für alle ordentlichen Professoren obligatorisch sein. Die Einnahmen der Stiftung bestehen in den Zinsen des Garantiekapitals (196,000 Fr.) in den Beiträgen von je 100 Fr. der Mitglieder und in einer jährlichen Bundessubvention von 400 Fr. pro Mitglied. Daraus

---

[19]) Bs.-bl. 1883, III, 602.
[20]) Bs.-bl. 1898, I, 712.
[21]) Bericht des B.-R. Bs.-bl. 1901, I, 708 f. B.-B. A. S. XVIII, 685.
[22]) Vom 24. Juni 1899.

sollen die Hinterlassenen verstorbener Professoren Pensionen erhalten und zwar die Witwe 1700 Fr. (unter gewissen Umständen etwas gekürzt), die Halbwaisen 30 %, die Ganzwaisen 40 % der Witwenpension. Die Oberaufsicht über die Stiftung steht dem Bundesrat zu und wird in seinem Auftrag vom Schulrat ausgeübt. Am Schlusse seines Berichts über diese Stiftung spricht sich der Bundesrat dahin aus, dass ihre Gründung nicht nur für die Lehrerschaft, sondern auch für die Schule selbst von grosser Wichtigkeit sei; er anerkennt, dass die Lehrerschaft nach der bisherigen finanziellen Entwicklung des Haushaltes des Polytechnikums, wenn nicht einen rechtlichen, so doch einen moralischen Anspruch auf Unterstützung der Stiftung aus Bundesmitteln habe; diese Unterstützung könne um so eher gewährt werden, als die finanziellen und versicherungstechnischen Grundlagen dieser Anstalt derart seien, dass eine sichere und gedeihliche Wirksamkeit derselben bestimmt erwartet werden dürfe.

Zürich, Mai 1902.